

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 - Juni 2019: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Veröffentlichungsversion / Published Version
Tätigkeitsbericht, Jahresbericht / annual report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2019). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 - Juni 2019: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG* (Menschenrechtsbericht). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66547-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 – Juni 2019

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Redaktion

Dr. Claudia Engelmann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Institut für Menschenrechte

Heike Rabe, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Mitwirkung

Anja Akhoondi, Jan-Michael Arend, Lissa Bettzieche (LL.M.), Paola Carega, Dr. Hendrik Cremer, Dr. Claudia Engelmann, Jürgen Evers, Judith Feige, Dr. Petra Follmar-Otto, Nora Freitag, Helga Gläser, Kathrin Günnewig, Bettina Hildebrand, Kerstin Krell, Dr. Claudia Mahler, Mina Mamerow, Daniela Marquardt, Jan-Christian Niebank, Jascha Noltenius, Rosa Öktem (LL.M.), Dr. Leander Palleit, Heike Rabe, Prof. Dr. Beate Rudolf, Dr. Sandra Reitz, Christopher Schuller, Liana Steinbeck, Corinna Walter, Dr. Anna Würth, Michael Windfuhr



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2018 – Juni 2019

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

Der Grundrechtsschutz in Deutschland ist menschenrechtlich eingebettet. Der hier vorgelegte vierte Bericht über die Menschenrechtslage in Deutschland (1. Juli 2018 – 30. Juni 2019) enthält daher in seinem ersten Kapitel die Ergebnisse menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren zu Deutschland. Die Jubiläen von Grundgesetz (70. Jahrestag), UN-Anti-Rassismus-Konvention (50. Jahrestag) und UN-Behindertenrechtskonvention (10. Jahrestag) nimmt das Deutsche Institut für Menschenrechte zum Anlass, die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland im Überblick darzustellen.

Der Menschenrechtsbericht greift drei menschenrechtliche Handlungsfelder auf, die in der öffentlichen Debatte bisher nicht hinreichend wahrgenommen werden. Kapitel 2 befasst sich mit der Situation von wohnungslosen Menschen. Wer seine Wohnung verliert und keine anderweitige Unterkunft findet, wird von der Kommune ordnungsrechtlich „untergebracht“. Der Aufenthalt dort, eigentlich als kurzfristige Lösung gedacht, dauert für Betroffene zum Teil mehrere Jahre. Der Bericht zeigt auf, welchen menschenrechtlichen Anforderungen die Unterbringung genügen muss. Das betrifft die Ausstattung, den Schutz vor Gewalt und die Unterstützung.

In einer auseinanderdriftenden Gesellschaft wird der staatliche Bildungsauftrag wichtiger denn je. Kinder sollen unterstützt werden, sich zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu entwickeln und die gemeinsamen Grundwerte der Gesellschaft verinnerlichen zu können – von der Kita an. Kapitel 3 untersucht, inwieweit Menschenrechtsbildung die Vorgaben für Ausbildung von pädagogischen Fachkräften prägt.

Wo Staaten schwach sind, bleiben Menschenrechtsverletzungen durch Privatunternehmen ohne Folgen. Deshalb bekräftigen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Staaten müssen dafür Sorge tragen, dass Betroffene im

Falle einer Menschenrechtsverletzung durch Wirtschaftsunternehmen gerichtliche wie außergerichtliche Abhilfe erhalten. Mit dem zentralen deutschen außergerichtlichen Mechanismus, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, befasst sich Kapitel 4. Die Fragestellung lautet: Können Betroffene hier gut Abhilfe erhalten oder ist das bei einem außergerichtlichen Mechanismus in ihrem eigenen Land einfacher?

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der Vorjahresberichte dar. Damit ermöglichen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Für den Bericht hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen, insbesondere Interviews mit Expert_innen und Betroffenen, durchgeführt sowie öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente, ausgewertet. Wir danken allen Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Vor 70 Jahren hat das Grundgesetz den Menschen in seiner Würde in den Mittelpunkt gestellt. Bis heute misst sich deshalb die Qualität des Menschenrechtsschutzes in und durch Deutschland gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Wir hoffen, dass der vorliegende Bericht hierzu einen Beitrag leistet und Bund und Länder die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgreifen.

Berlin, im Dezember 2019

Prof. Dr. Beate Rudolf Michael Windfuhr

Direktorin

Stellv. Direktor

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor.

Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Deshalb verlangt das Grundgesetz, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetz oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – soll der vorliegende Bericht beitragen.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz, und das wird auch in der politischen Wirklichkeit gelebt. Der Bericht des Instituts soll also dazu beitragen, dass die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu muss er beleuchten, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist also Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinen Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn zum einen auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten, und zum anderen wichtige menschenrechtlichen Entwicklungen auf globaler Ebene, an denen Deutschland maßgeblich beteiligt war. Beide Aspekte nimmt der Bericht auf. Darüber hinaus werden in jedem Bericht Themen untersucht, die im Berichtszeitraum von menschenrechtlicher Bedeutung waren. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Inhalt

Kurzfassung	11
--------------------	-----------

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem	19
--	-----------

In Kürze	20
1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands	20
1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen	21
1.2.1 UN-Sozialpakt	26
1.2.2 Europäische Sozialcharta	27
1.2.3 Internationales Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	27
1.2.4 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	28
1.2.5 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels	29
1.3 Meilensteine: Grundgesetz, ICERD und UN-BRK	30
1.3.1 70 Jahre Grundgesetz	30
1.3.2 50 Jahre Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) in Deutschland	30
1.3.3 10 Jahre UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) in Deutschland	31
1.4 Literatur	32

2	Wohnungslosigkeit: Unterbringung Wohnungsloser durch die Kommunen	41
	In Kürze	42
2.1	Einleitung	43
2.2	Wohnungslosigkeit in Deutschland – Überblick zum Erkenntnisstand	45
2.2.1	Zahl der Wohnungslosen	45
2.2.2	Forschungsstand: Wie geht es wohnungslosen Menschen?	48
2.2.3	Kontextbedingungen: Armut, Wohnungsnot, Zuwanderung	49
2.2.4	Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung	50
2.3	Rechtliche Analyse: Das Recht auf Wohnen und Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung	52
2.3.1	Das Recht auf Wohnen im nationalen und internationalen Recht	53
2.3.2	Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung	55
2.3.3	Grund- und menschenrechtliche Anforderungen bei steigender Aufenthaltsdauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung	61
2.3.4	Zwischenfazit	62
2.4	Empirische Analyse: Die ordnungsrechtliche Unterbringung in der Praxis	62
2.4.1	Das Hilfesystem für Wohnungslose	63
2.4.2	Daten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung: Anzahl, Sozialstruktur, Dauer	64
2.4.3	Kein Reinkommen: Unterbringungsverpflichtung der Kommunen	67
2.4.4	Drinne ungenügend: Ausstattung der Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich	70
2.4.5	Kein Rauskommen: Lange in der ordnungsrechtlichen Unterbringung	72
2.4.6	Schnittstellenproblematik am Beispiel der Wohnungslosen mit psychischen Beeinträchtigungen	75
2.5	Fazit	78
2.6	Literatur	79

3	Menschenrechtsbildung: Qualitätsmerkmal der Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen	89
	In Kürze	90
3.1	Einleitung	90
3.2	Aktuelle politische Entwicklungen	91
3.3	Die Wirkung von Menschenrechtsbildung in der pädagogischen Arbeit	93
3.3.1	Was ist Menschenrechtsbildung?	93
3.3.2	Warum Menschenrechtsbildung?	94
3.3.3	Forschungsstand und thematische Anknüpfungen	95
3.4	Analyse: Menschenrechtsbildung in der Ausbildung von frühpädagogischen Fachkräften	95
3.4.1	Lernen über Menschenrechte: Menschenrechte verstehen und verinnerlichen	97
3.4.2	Lernen durch Menschenrechte: Lernumgebung und Methoden gestalten	100
3.4.3	Lernen für Menschenrechte: Handlungskompetenzen stärken	102
3.5	Fazit	103
3.6	Literatur	105

4	Außergerichtliche Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland	109
	In Kürze	110
4.1	Einleitung	110
4.2	Bestandsaufnahme NAP: Unterstützungsleistungen für Unternehmen, aber kaum für Betroffene	112
4.3	Abhilfe für Betroffene? Die Nationale Kontaktstelle	114
4.3.1	Über die Nationale Kontaktstelle	115
4.3.2	Reform der NKS: Genügen die NAP-Maßnahmen den Kriterien für wirksame Abhilfemechanismen?	117
4.4	Analyse: Abhilfemechanismen in ausgewählten Gastgeberstaaten	121
4.4.1	Bestehende Mechanismen: lokale Mechanismen wichtig, deutsche NKS nicht	122
4.4.2	Ressourcen und Ausstattung: Personal und Expertise statt neue Mechanismen	123
4.4.3	Zugänglichkeit: gesellschaftliche Stellung ist entscheidend	124
4.4.4	Verfahrens- und Ergebnisqualität: Defizite bei Transparenz, Ergebnissen und Durchsetzung	126
4.5	Fazit	127
4.6	Literatur	128

5	Entwicklungen in Themengebieten der vorherigen Menschenrechtsberichte	133
	In Kürze	134
5.1	Einleitung	134
5.2	Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen	134
5.3	Familiennachzug	137
5.4	Kinder Inhaftierter und ihr Recht auf persönlichen Kontakt	138
5.5	Rüstungsexporte	139
5.6	Literatur	140
6	Anhang	143
6.1	Abbildungen	144
6.2	Tabellen	144
6.3	Abkürzungen	145

Kurzfassung

Einleitung

Der Grundrechtsschutz in Deutschland ist menschenrechtlich eingebettet. Der vierte Bericht über die Menschenrechtslage in Deutschland enthält daher in seinem ersten Kapitel die Ergebnisse menschenrechtlicher Überprüfungsverfahren zu Deutschland. Die Jubiläen von Grundgesetz (70. Jahrestag), UN-Anti-Rassismus-Konvention (50. Jahrestag) und UN-Behindertenrechtskonvention (10. Jahrestag) nimmt das Deutsche Institut für Menschenrechte zum Anlass, die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland im Überblick darzustellen.

Der Menschenrechtsbericht greift drei menschenrechtliche Handlungsfelder auf, die in der öffentlichen Debatte bisher nicht hinreichend wahrgenommen werden. Kapitel 2 befasst sich mit der Situation von wohnungslosen Menschen. Wer seine Wohnung verliert und keine anderweitige Unterkunft findet, wird von der Kommune ordnungsrechtlich „untergebracht“. Der Aufenthalt dort, eigentlich als kurzfristige Lösung gedacht, dauert für Betroffene zum Teil mehrere Jahre. Der Bericht zeigt auf, welchen menschenrechtlichen Anforderungen die Unterbringung genügen muss. Das betrifft die Ausstattung, den Schutz vor Gewalt und die Unterstützung.

In einer auseinanderdriftenden Gesellschaft wird der staatliche Bildungsauftrag wichtiger denn je. Kinder sollen unterstützt werden, sich zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu entwickeln und die gemeinsamen Grundwerte der Gesellschaft verinnerlichen zu können – von der Kita an. Kapitel 3 untersucht, inwieweit Menschenrechtsbildung die Vorgaben für die Ausbildung von pädagogischen Fachkräften prägt.

Wo Staaten schwach sind, bleiben Menschenrechtsverletzungen durch Privatunternehmen ohne Folgen. Deshalb bekräftigen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Staaten müssen dafür Sorge tragen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung durch Wirtschaftsunternehmen gerichtliche wie außergerichtliche Abhilfe erhalten. Mit dem zentralen deutschen außergerichtlichen Mechanismus, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, befasst sich Kapitel 4. Die Fragestellung lautet: Können Betroffene hier gut Abhilfe erhalten oder ist das bei einem außergerichtlichen Mechanismus in ihrem eigenen Land einfacher?

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der Vorjahresberichte dar. Damit ermöglichen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Für den Bericht hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen, insbesondere Interviews mit Expert_innen und Betroffenen, durchgeführt sowie öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente, ausgewertet. Wir danken allen Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Vor 70 Jahren hat das Grundgesetz den Menschen in seiner Würde in den Mittelpunkt gestellt. Bis heute misst sich deshalb die Qualität des Menschenrechtsschutzes in und durch Deutschland gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Wir hoffen, dass der vorliegende Bericht hierzu einen Beitrag leistet und Bund und Länder die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgreifen.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen Entwicklungen vom 1. Juli 2018 bis zum 30. Juni 2019 wieder.

Im Berichtszeitraum gab es verschiedene **grund- und menschenrechtliche Jahrestage**: vor 70 Jahren wurde das Grundgesetz verabschiedet; vor 50 Jahren ist die UN-Antirassismuskonvention, vor 10 Jahren die UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland in Kraft getreten. Welche Wirkung unsere Verfassung und die menschenrechtlichen Abkommen entwickelt haben, wird im Bericht mit Meilensteinen grafisch dargestellt. Im Zeitraum 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 legten folgende **internationale und europäische Fachausschüsse** ihre Bewertung zum Umsetzungsstand und ihre Empfehlungen zu Deutschland vor:

- UN-Fachausschuss zum Sozialpakt
- UN-Fachausschuss gegen Folter
- Europäischer Ausschuss für soziale Rechte des Europarats
- Expert_innengruppe des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel
- Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarats

Die Beobachtungen und Empfehlungen der jeweiligen Fachausschüsse sind in diesem Bericht zusammengefasst und auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Original zugänglich.

2 Wohnungslosigkeit: Unterbringung durch die Kommunen

Die genaue Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland ist unbekannt. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018. Die eine geht von zwischen 313.000 und 337.000 wohnungslosen Menschen aus, die andere von 542.000. Wohnungslos heißt, dass diese Menschen keine mietvertraglich abgesicherte Wohnung oder kein Wohneigentum haben.

Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum.

Menschen mit geringem Einkommen leiden am meisten unter der zunehmenden Verknappung von bezahlbarem Wohnraum und sind somit stark von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen.

Die Gründe für Wohnungslosigkeit sind vielfältig:

Überwiegend spielen Mietschulden eine entscheidende Rolle – oft in Kombination mit weiteren Risikofaktoren wie geringem oder unregelmäßigem Einkommen, Gewalt in der Partnerschaft oder Erkrankungen. Teilweise werden Menschen aus der Psychiatrie, Suchtkliniken, Kinder- und Jugendeinrichtungen entlassen und finden keine Wohnung mehr oder können sie sich nicht mehr leisten. In der Folge leben Männer, Frauen und auch Kinder auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken und Wohnwagen oder kommen vorübergehend bei Freund_innen oder Verwandten unter. Wohnungslose erfahren in unterschiedlicher Ausprägung Stigmatisierung, Diskriminierung und Gewalt im öffentlichen Raum. Um ein Leben auf der Straße zu vermeiden, gehen insbesondere Frauen Mitwohnverhältnisse ein, in denen sie häufig sexuelle Ausbeutung und Gewalt erleben müssen.

Wenn Menschen keine Möglichkeit haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, sind sie laut deutschem Polizei- und Ordnungsrecht „unfreiwillig obdachlos“. In diesem Fall besteht die **gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur „ordnungsrechtlichen Unterbringung“**. In Deutschland waren im Jahr 2018 mehrere zehntausend wohnungslose Personen ordnungsrechtlich untergebracht: in NRW 30.736 Personen (Stand 30. Juni 2018); in Bayern 12.681

Personen (Stand 30. Juni 2017). Tendenz steigend. Allein in Berlin hat sich die Zahl zwischen 2014 (9615) und 2016 (30.718) mehr als verdreifacht. Statistiken der Länder verdeutlichen, dass die ursprünglich nur als Notlösung und kurzfristige Maßnahme von wenigen Tagen oder Wochen gedachte Unterbringung zunehmend zu einer längerfristigen wird. **Rund ein Drittel der untergebrachten Personen lebt dort länger als zwei Jahre.**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat deswegen die ordnungsrechtliche Unterbringung in den Fokus genommen. In einem rechtlichen Teil wurde untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Grund- und Menschenrechtsschutz für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die empirische Analyse nimmt die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung in den Blick. Dafür hat das Institut qualitative Interviews mit 28 Expert_innen (Wohnungslose, Behörden, freie Träger) geführt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet.

Das Menschenrecht auf Wohnen, wie es im UN-Sozialpakt formuliert ist, zielt darauf ab, dass der Staat allen Menschen in seinem Land eine angemessene Unterkunft ermöglicht. Das kann er zum Beispiel gewährleisten durch eine soziale Wohnungsbaupolitik, den gesetzlichen Mieterschutz, Sozialleistungen oder auch durch die kurzfristige Notunterbringung. **Die derzeitige Rechtsprechung in Deutschland hält für die ordnungsrechtliche Unterbringung sehr einfache, minimale Wohn- und Versorgungsstandards für ausreichend.** Dies kollidiert bei länger andauernder Unterbringung mit den menschenrechtlichen Anforderungen an angemessenes Wohnen, die auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland gelten. **Minimalstandards sind somit grund- und menschenrechtlich nicht ausreichend.**

Die Bundesregierung hat bereits 2017 die mangelhafte Ausstattung der ordnungsrechtlichen Unterbringung in einigen Regionen Deutschlands in ihrem Armuts- und Reichtumsbericht festgestellt. Trotzdem fehlt bisher eine bundesweite Diskussion über Standards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung wohnungsloser Menschen.

In der empirischen Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte wird deutlich, dass es **kommunal große Unterschiede** bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt: Der Zugang zu einer Unterkunft hängt maßgeblich davon ab, ob die Kommune ausreichend Unterbringungsplätze zur Verfügung hat; aber auch davon, wie die Kommune ihre Unterbringungsverpflichtung versteht. Die Bandbreite der Unterkünfte ist groß und reicht **von „Normalwohnraum“ (Wohnungen) bis zu Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften, von hygienisch einwandfrei bis an die Grenze zur Verwahrlosung.** Mit der teilweise jahrelangen Wohndauer in den Wohnungslosenunterkünften verändern sich die Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung: **Vonseiten des Bundes und der Länder sollten Empfehlungen für Mindeststandards entwickelt werden.** Dazu gehört auch die rechtliche Klarstellung, dass der Auftrag zur ordnungsrechtlichen Unterbringung unabhängig von Aufenthaltsstatus und Nationalität der Betroffenen gilt.

Wohnungslose finden aus verschiedenen Gründen nur schwer wieder in eigenen Wohnraum. Es braucht dafür – neben ausreichendem bezahlbarem Wohnraum – auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausreichende und qualifizierte sozialarbeiterische Beratung. **Bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Suchtkranke, Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Pflegebedürftige, finden keinen Zugang zu Hilfen, die ihren Bedarfen entsprechen** – zum Beispiel eine Therapie, eine betreute Wohngruppe oder einen ambulanten Pflegedienst. Ohne diese Hilfen landen sie in der ordnungsrechtlichen Unterbringung (im besseren Fall), den Notunterkünften (die lediglich nachts geöffnet haben und in die man nur wenige Tage im Monat darf) oder gänzlich auf der Straße. Dort verschlechtert sich ihr Zustand weiter. Hier sollte es zu einem besseren Austausch beziehungsweise einer besseren Verzahnung von der Wohnungslosenhilfe auf der einen Seite und anderen Hilfesystemen – wie psychiatrische Versorgung, Suchthilfe, Pflegesystem oder Jugendhilfe – kommen.

Eine Verbesserung innerhalb der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann aber nur ein Baustein von vielen sein, um die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen menschenrechtskonform

auszugestalten. **Ziel staatlichen Handelns – das heißt von Bund, Ländern und Kommunen – sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden.** Dies hängt neben einer effektiven Organisation aller Hilfe vor Ort maßgeblich davon ab, ob es in den Kommunen genügend Wohnraum – insbesondere auch für Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen – gibt, und ob Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte auch vorrangigen Zugang zu diesen Wohnungen bekommen.

3 Menschenrechtsbildung: Qualitätsmerkmal der Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen

Kindertageseinrichtungen tragen zur Verwirklichung von Bildungs- und Lebenschancen von Kindern bei. Durch die Einführung von Rechtsansprüchen und den Ausbau der Plätze werden in Deutschland immer mehr Kinder immer früher in Kindertageseinrichtungen betreut. Deswegen ist auch die **Bedeutung der Qualität frühkindlicher Bildung zunehmend in den Fokus von Politik und Gesellschaft gerückt.** So trat etwa 2019 das „Gute-KiTa-Gesetz“ in Kraft, das die Qualität frühkindlicher Bildung fördern will. Zum staatlichen Bildungsauftrag gehört es nach § 1 SGB VIII, die Entwicklung eines jeden Kindes zu einer „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu fördern.

Gesellschaftliche Herausforderungen wie soziale Ungleichheit, Gewalt, Diskriminierung und Ausgrenzung wirken auch im frühkindlichen Bildungsbereich. Kinder brauchen deshalb pädagogische Fachkräfte, die sie vor Diskriminierung schützen, die ihnen die eigene Würde und den Respekt vor anderen Menschen erfahrbar machen, ihnen erste demokratische Erfahrungen ermöglichen und sie befähigen, sich für die eigenen Rechte und die Rechte anderer einzusetzen.

Auf diese wichtige Aufgabe müssen Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen im Rahmen ihrer Ausbildung vorbereitet werden. **Menschenrechts-**

bildung muss ein wesentlicher Bestandteil der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte sein. Das Institut hat deshalb untersucht, inwieweit sich die Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen an den Kinder- und Menschenrechten orientiert, beispielsweise inwieweit Wissen über menschenrechtliche Normen und Werte vermittelt werden soll oder ob Lernumgebung und -methoden nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten gestaltet werden, zum Beispiel ob diskriminierungsbewusst gesprochen wird, Partizipation im Unterricht möglich ist oder Materialien die Vielfalt der Lernenden abbilden.

Dafür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte zentrale bildungspolitische Leitdokumente für die Ausbildung ausgewertet und 44 Interviews mit Lehrenden und Lernenden an Fach- und Hochschulen und Gremienvertreter_innen in fünf Bundesländern geführt. Das Ergebnis: **Bislang gehen die Leitdokumente zu wenig auf Menschenrechtsbildung als expliziten Auftrag für Fachkräfte ein.** Es bieten sich aber Anknüpfungspunkte für eine deutlichere kinder- und menschenrechtliche Rahmung der Ausbildung an, etwa hinsichtlich der Frage, wie Auszubildende eine professionelle Haltung entwickeln oder wie sie Inklusion und Teilhabemöglichkeiten umsetzen können.

Die Interviews geben einen Einblick in den Ausbildungsalltag. Die Verbindung von Wissen, Methoden, der Reflexion eigener Werte, der Befähigung zu pädagogischem Handeln und der Bereitschaft zur (Weiter)Entwicklung pädagogischer Professionalität sollte nach Ansicht der Befragten ein zentraler Aspekt in der Ausbildung sein. Kinder- und Menschenrechte werden unter anderem dann thematisiert, wenn Fachwissen zu rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeit in Kitas vermittelt wird.

Das Fazit: Die Rolle und Bedeutung von Menschenrechtsbildung bei der Weiterentwicklung des Qualitätsbegriffs für die frühkindliche Bildung – sowohl für die Beschreibung pädagogischer Praxis als auch für die Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte – sollte in den Leitdokumenten und in der Lehre klar verankert werden. Eine menschenrechtlich gerahmte pädagogische Arbeit sollte Teil der mit dem Koalitionsvertrag angestrebten Quali-

tätssteigerung in der frühkindlichen Bildung sein: Menschenrechte sind ein Maßstab für gleichberechtigte Teilhabe, inklusive und diskriminierungsfreie Beziehungen sowie individuelle Förderung von Stärken und Ressourcen.

4 Außergerichtliche Abhilfe für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland

Ein multinationales Unternehmen vertreibt kambodschanische Familien von ihrem Land, weil es Zuckerplantagen anlegen will. Eine Entschädigung bekommen die Menschen nicht. Oder: Eine internationale Hotelkette zerstört für einen Neubau einen Tempel von indigenen Völkern in Peru. Oder: Ein Textildiscounter aus Deutschland vernachlässigt den Brandschutz in den Fabriken im Ausland, in denen für ihn produziert wird.

Diese Fälle zeigen, dass **Unternehmen durch ihre Geschäftstätigkeit in anderen Ländern** zwar Entwicklung und Aufbau, aber auch **Menschenrechtsverletzungen verursachen können**. Werden durch das Zutun von Unternehmen Menschenrechte verletzt, muss der Staat für Abhilfe sorgen (das heißt, dass Betroffene beispielsweise eine Entschädigung gezahlt bekommen oder dass das Unternehmen verpflichtet wird, eine bestimmte Handlung wie Wasserverunreinigung zu beenden). Das ist geltendes Völkerrecht und in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte festgehalten. Somit muss auch Deutschland im Rahmen seiner Schutzpflicht dafür sorgen, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen (wenn verursacht durch deutsche Unternehmen) aus dem Ausland Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder außergerichtlichen Abhilfemechanismen bekommen.

Die Bundesregierung hat sich mit dem im Jahr 2016 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zur Umsetzung der Vorgaben aus den UN-Leitprinzipien verpflichtet. Sie basieren auf drei Säulen: Staaten haben Menschenrechte zu schützen (erste Säule); Wirtschaftsunternehmen haben die Verantwortung, Menschenrechte zu achten (zweite Säule); **Staaten und Wirtschaftsunternehmen müssen dafür Sorge tragen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung Abhilfe erhalten – gerichtlich wie außergerichtlich** (dritte Säule). Bisher fokussiert der NAP überwiegend auf die erste und zweite Säule.

Aus diesem Grund hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der außergerichtlichen Abhilfe in Deutschland und im Ausland beschäftigt. Das heißt konkret: **Inwieweit können sich Personen bei staatlich eingerichteten Stellen jenseits der Gerichte beschweren, wenn sie sich durch ein deutsches Unternehmen im Ausland in ihren Rechten verletzt sehen?** Können sie bei dem zentralen deutschen außergerichtlichen Mechanismus, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS), Abhilfe erhalten oder geht das einfacher bei einem außergerichtlichen Mechanismus in ihrem Land, wo das Unternehmen tätig ist und die Verletzung geschehen ist?

Die Analyse des Instituts verdeutlicht, dass **die NKS kein „zentraler Abhilfemechanismus“ ist**, wie der deutsche NAP dies eigentlich vorsieht. Die hohen Zugangshürden, angefangen bei der mangelnden Bekanntheit der NKS, können Betroffene nur mit Hilfe transnationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) überwinden. Zwischen 2003 bis 2018 hat die deutsche NKS insgesamt 30 Fälle verhandelt. Diese spiegeln nur einen Bruchteil der Fälle, in denen Betroffene im Ausland sich in ihren Menschenrechten durch deutsche Unternehmen verletzt sehen.

Betroffene müssen sich also Abhilfe vor Ort suchen, das heißt in den Ländern, in denen Unternehmen die Verstöße begangen haben und in denen es oft gravierende Rechtsstaat-Mängel gibt, wie beispielsweise Korruption.

Das Institut hat sich daher exemplarisch mit **bestehenden Abhilfe- und Entschädigungsmechanismen in Indien und Uganda** befasst. Dafür wurden Expert_innen aus beiden Ländern interviewt. Dieser explorative Blick ins Feld zeigt: Gleich ob es um die Rechte von Arbeitnehmer_innen oder den Schutz vor Zwangsvertreibung geht: Für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen – verursacht vor Ort durch im Ausland tätige Unternehmen – sind bestehende außergerichtliche Abhilfemechanismen nur wenig hilfreich. Die Expert_innen aus der Zivilgesellschaft beschreiben die Schwierigkeiten für Betroffene vor der ugandischen Gleichstellungskommission oder der indischen Menschenrechtskommission so: Nach ihrer Erfahrung sind diese Kommissionen **für große Teile der Bevölkerung nicht zugänglich** (vor allem in ländlichen Regionen und für beispielsweise Analphabet_innen) und **sie können ihr Mandat aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nur unzureichend erfüllen**. Stellen sie eine Rechtsverletzung fest, hilft der Staat oft nicht bei der Vollstreckung der Ansprüche oder ignoriert Ansprüche auf Entschädigungen, die er selbst zahlen müsste. **So lassen sich Entschädigungszahlungen oder andere Formen der Abhilfe dann nicht durchsetzen.**

Damit von wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverletzungen betroffene Menschen ihr Recht auf Abhilfe und Wiedergutmachung geltend machen können, müssen **Abhilfemechnismen primär vor Ort gestärkt werden: Sie müssen tatsächlich erreichbar und zugänglich sein und ihre Entscheidungen müssen vom Staat vollstreckt werden.** Beschwerdeführer_innen, die vor Ort keine wirksame Abhilfe finden, müssen sich aber auch an eine Stelle in Deutschland wenden können. **Dafür muss die NKS in Deutschland zugänglicher und vor Ort bekannter werden.** Dies können Vor-Ort-Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit genauso befördern wie die deutschen Botschaften im Ausland: Sie können Beschwerdeführer_innen den Weg zur NKS ebnen und sie bei der Beschwerdeführung unterstützen, so wie sie die deutschen Unternehmen im In- und Ausland bei der Umsetzung der Vorgaben des NAP unterstützen.

5 Entwicklungen in Themengebieten der vorherigen Menschenrechtsberichte

Abschließend werden die Entwicklungen in vier Themengebieten vorgestellt, die bereits in den Vorjahren beleuchtet wurden. In zwei Bereichen – Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderungen und Situation von Kindern inhaftierter Eltern – sind Fortschritte zu verzeichnen, die auch auf die früheren Berichte und den Einsatz des Instituts zurückgehen.

Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Im Bericht 2016 plädierte das Institut für ein schnelles Ende der Wahlrechtsausschlüsse auf Bundes- und Landesebene, da gemäß Artikel 29 UN-Behindertenrechtskonvention alle Menschen mit Behinderungen das uneingeschränkte Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden. Im aktuellen Berichtszeitraum hat sich die **Rechtslage in Deutschland grundlegend verbessert**: Sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene sind die Wahlrechtsausschlüsse für zwei Gruppen von Menschen mit Behinderungen inzwischen weitgehend aufgehoben: für jene, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein_e Betreuer_in bestellt ist, und für schuldunfähige Straftäter_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden.

Grundlage war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Januar 2019, die die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse für verfassungswidrig erklärt. Die beanstandeten Vorschriften wurden daraufhin vom Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2019 aufgehoben. Mittlerweile haben elf Bundesländer die Wahlrechtsausschlüsse aufgehoben. In zweien der übrigen fünf Länder sind entsprechende Gesetzesentwürfe in der parlamentarischen Beratung.

Familiennachzug

Der Familiennachzug war bereits Thema der Berichte 2016, 2017 und 2018. Nachdem der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten zwischenzeitlich komplett ausgesetzt worden war, ist er seit August 2018 in engen Grenzen wieder möglich. Seitdem werden pro Monat **maximal 1000 Visa für nachziehende Angehörige** von subsidiär Schutzberechtigten ausgestellt. Die Umsetzung erfolgt zunächst nur sehr verzögert. In den ersten fünf Monaten (August bis Dezember 2018) wurden lediglich 2612 Visa ausgestellt. Seit Januar 2019 werden rund 1000 Visa pro Monat erteilt. An der schwierigen Situation vieler geflüchteter Menschen, die auf ihre unmittelbaren Angehörigen warten, hat sich mit dieser neuen Regelung allerdings grundlegend nichts geändert. Aktuelle Studien zeigen, dass das Warten auf die Familie zu Unsicherheit und Perspektivlosigkeit führt, und letztlich **das Ankommen in Deutschland erschwert**.

Kinder Inhaftierter und ihr Recht auf persönlichen Kontakt

Das Recht von Kindern auf persönlichen Kontakt zu ihren inhaftierten Eltern war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht 2017.

In diesem Themenfeld ist vieles positiv in Bewegung geraten: **Inzwischen wurde sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene die schwierige Situation von Kindern Inhaftierter anerkannt.** Der Europarat bekräftigte im April 2018, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssten, dass Kinder inhaftierter Eltern einen regelmäßigen, persönlichen und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen hätten. Die Justizministerkonferenz der Länder hat sich mit der Situation von Kindern inhaftierter Eltern befasst und wird – voraussichtlich 2020 – Empfehlungen für den Justizvollzug erarbeiten.

Ein bundesweites Netzwerk „Kinder von Inhaftierten“ hat sich im März 2018, mit einer Projektlaufzeit von zunächst zwei Jahren, gegründet. Bisher gab es eine Vernetzung zwischen spezialisierten Einrichtungen und Justizvollzugsanstalten nur sporadisch oder auf regionaler Ebene.

Rüstungsexporte

Die deutsche Genehmigungspraxis von Rüstungsexporten war eines der Schwerpunktthemen im Bericht 2018. Ergebnis der Analyse war, dass die Exportpraxis der Bundesregierung in Staaten, die seit 2015 am Konflikt im Jemen beteiligt sind, nicht im Einklang mit den eigenen „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ stehen.

Als Reaktion auf den Mord an dem Journalisten Jamal Khashoggi im Oktober 2018 **änderte sich die Genehmigungspraxis im Berichtszeitraum:** Zwischen Oktober 2018 und März 2019 wurden keine Genehmigungen für Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien erteilt. Anders als im Koalitionsvertrag vereinbart, wurden aber weiterhin Rüstungsexporte an andere an der Jemen-Intervention beteiligte Staaten erteilt (Jordanien, Vereinigte Arabische Emirate, Ägypten).

Im Juni 2019 überarbeitete die Bundesregierung die Rüstungsexport-Richtlinien („Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“): Das Institut begrüßt, dass der Export von Kleinwaffen in Länder außerhalb der NATO und EU grundsätzlich verboten wurde. Allerdings bleibt er im Einzelfall möglich. **Eine weitergehende menschenrechtliche Reform der „Politischen Grundsätze“ ist nicht gelungen.** Die Menschenrechtslage im Zielland der Waffenexporte bleibt nur ein Kriterium unter anderen bei der Entscheidung über die Genehmigung von Rüstungsexporten.

1 Deutschland im Menschenrechtssystem

In Kürze

- Neben den im Grundgesetz verankerten Grund- und Menschenrechten hat Deutschland zahlreiche internationale und europäische Menschenrechtsverträge ratifiziert.
- Im Berichtszeitraum wurden die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus fünf Verträgen überprüft: dem UN-Sozialpakt, der UN-Anti-Folter-Konvention, der Europäischen Sozialcharta, der Konvention des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter.
- Im Jahr 2019 jähren sich drei menschenrechtliche Jahrestage: vor 70 Jahren wurde das Grundgesetz verabschiedet; vor 50 Jahren trat das Internationale Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung in Kraft; seit zehn Jahren gilt in Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention. Die Meilensteile der drei Dokumente sind grafisch dargestellt.

1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Grund- und Menschenrechte sind dementsprechend im Grundgesetz garantiert. Zudem hat Deutschland sich mit der Mitgliedschaft im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtsschutzsystem eingebunden.

Dabei hat sich Deutschland sowohl internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und der UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäischen Menschenrechtsverträgen – zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention – unterworfen. Zudem ist Deutschland im Anwendungsbereich des Rechts der Europäi-

schen Union (EU) an die EU-Grundrechtecharta gebunden. Die aus den Menschenrechtsverträgen entstehenden Rechte und Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und bilden die Grundlage für individuelle Rechtspositionen aller Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe heranzuziehen, um Inhalt und Reichweite der grundgesetzlich garantierten Grundrechte zu bestimmen. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – und finden in den vergangenen Jahren zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch Vorgaben einerseits für die Gestaltung von politischen Prozessen, die transparent, inklusiv und diskriminierungsfrei ablaufen sollen, und andererseits für die verbindliche Zielvorgabe der weitestgehenden Gewährleistung der Menschenrechte.

Menschenrechte sind für Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium bindend, sondern auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies gilt sowohl für Handeln außerhalb des Staatsgebietes, beispielsweise im Rahmen von Marineeinsätzen im Mittelmeer oder der Entwicklungszusammenarbeit, als auch für das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel bei der Rechtsetzung in der EU oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Ausschüsse unabhängiger Expert_innen (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Einen Überblick über die Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren im Berichtszeitraum (Juli 2018 – Juni 2019) gibt Kapitel 1.2.

1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechts-gremien und -institutionen

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für Deutschland einher: Als Vertragsstaat verpflichtet es sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser sogenannte Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution – die Grundlage für Empfehlungen, die die Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen gegenüber Deutschland aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei – je nach Menschenrechtsvertrag – zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren).¹ Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.² Im Berichtszeitraum gab der Vertragsausschuss zur UN-Anti-Folter-Konvention (CAT) seine Entscheidung in einem Individualbeschwerdeverfahren eines weißrussischen Staatsangehörigen wegen drohender Auslieferung nach Weißrussland gegen Deutschland bekannt.³ Der Ausschuss kritisierte, dass das zuständige deutsche Gericht sich auf

eine diplomatische Zusicherung Weißrusslands verließ, und erinnerte daran, dass diplomatische Zusicherungen nicht als Hintertür genutzt werden dürften, um das Verbot der Überstellung an einen Staat bei drohender Folter zu unterminieren.⁴ Er verwies darauf, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zuvor Tschechien untersagt hatte, den Betroffenen wegen drohender Folter nach Weißrussland auszuliefern⁵ und Tschechien ihm deshalb subsidiären Schutz gewährte. Die Individualbeschwerde war dennoch unzulässig, da Deutschland der Aufforderung des Ausschusses im Wege des Eilrechtsschutzes nachgekommen war und den Beschwerdeführer freigelassen hatte, sodass ihm keine gegenwärtige Gefahr mehr drohe. Damit funktionierte der Individualrechtsschutz im Verfahren vor dem UN-Ausschuss; der Fall zeigt aber auch die unzureichende Beachtung der Rechtsprechung des EGMR im deutschen Verfahren auf.

Eine Sonderstellung nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überwacht. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.⁶

Im Berichtszeitraum Juli 2018 bis Juni 2019 stellte der EGMR in einer von 16 Entscheidungen eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. Hervorzuheben ist an diesem Fall „Dridi gegen Deutschland“⁷, dass der EGMR den Fall entschied, obwohl die Bundesregierung die Verletzung von Artikel 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) aufgrund von Verfahrensfehlern im Strafverfahren eingeräumt und gemäß Artikel 37 EMRK die Streichung

1 In der Rechtsprechungsdatenbank „ius-menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union abgebildet: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte/>

2 Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.

3 Siehe UN, Committee against Torture: Decision adopted by the Committee under article 22 of the Convention, concerning communication No. 727/2016, 09 August 2018, UN Doc. CAT/C/64/D/727/2016.

4 Ebd., Ziff. 9.5. Unter Verweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 4 aus dem Jahre 2017 (CAT/C/GC/4).

5 EGMR (2013): Andrei Budrevich gegen Tschechien, Beschwerde Nr. 65303/10, Urteil vom 17.10.2013.

6 Aktueller Bericht des Europarats zur Umsetzung der Urteile 2018: <https://rm.coe.int/annual-report-2018/168093f3da> (abgerufen am 23.09.2019).

7 EGMR, 5. Sektion, Rechtssache D. gegen Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 35778/11, Urteil vom 26. Juli 2018.

der Beschwerde aus dem Register des Gerichtshofs beantragt hatte. Hätte der Gerichtshof diesem Antrag stattgegeben, hätte der Beschwerdeführer das Ziel der Beschwerde, die Wiederaufnahme des Strafverfahrens in Deutschland, nicht mehr erreichen können.⁸ Der EGMR stellt hier klar, dass er die Erledigung und Streichung aus dem Register unter Anerkennung einer Rechtsverletzung nicht zulässt, solange das nationale Strafprozessrecht in derart gelagerten Fällen keine Wiederaufnahme von Verfahren vorsieht. Der Fall dient als ein weiteres Beispiel dafür, wie wichtig der EGMR für individuellen Zugang zum Recht auf innerstaatlicher Ebene sein kann.

Insgesamt fünf der 16 im Berichtszeitraum ergangenen Urteile betrafen Beschwerden eines Abtreibungsgegners, der sich in seinem Recht auf freie Meinungsäußerung aus Artikel 10 EMRK verletzt sah.⁹ Gerichte in Deutschland hatten ihm unter anderem untersagt, in seinen Äußerungen Ärzt_innen, die gesetzeskonform Schwangerschaftsabbrüche durchführen, mit KZ-Kommandanten gleichzusetzen und dabei die Abtreibungspraxis in Deutschland auf eine Ebene mit dem Holo-

caust zu stellen. Derartige Äußerungen sind laut EGMR auch bei enger Auslegung ihrer Grenzen nicht mehr durch die Meinungsfreiheit geschützt und die gerichtliche Untersagung der Äußerungen daher auch kein Verstoß gegen Artikel 10 EMRK.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.¹⁰ In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.¹¹

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.¹² Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen.

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2011	2012	Fällig 2019
Zivilpakt 2. Zusatzprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt

⁸ Gemäß § 359 Nr. 6 StPO liegt ein Wiederaufnahmegrund vor, wenn der EGMR eine Verletzung der EMRK im Einzelfall feststellt.

⁹ EGMR, 5. Sektion, Rechtssachen Annen gegen Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 3682/10, 3687/10, 9765/10 und 70693/11, Urteile vom 20.09.2018.

¹⁰ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2017).

¹¹ Sauer (2017).

¹² Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/>

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Nein, da keine Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch Deutschland	2017	2018	Fällig 2023 Zwischenbericht 2020 fällig
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2013	2015	Fällig 2018
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2015 Zwischenbericht 2019	2017	Fällig 2021
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	Deutschland beantwortete den Fragenkatalog des CAT-Ausschusses 2017; dies ersetzt den 6. Staatenbericht	2019	Fällig 2023 Zwischenbericht 2020 fällig
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Untersuchungsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2010	2014	Fällig und eingereicht 2019
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2007	2008	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2013	2014	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	–	–	–
Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2011	2015	Fällig und eingereicht 2019
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014	Fällig 2020

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2013	2018	Voraussichtlich 2023 Zwischenbericht 2020 fällig
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2016	Keine Empfehlungen vorgesehen	Selbstverpflichtung Deutschlands zu Bericht 2021

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-) Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-) Bericht Deutschlands
Europäische Sozialcharta (ESC)	26.02.1965	2019	2019	Jährlich, aber jeweils nur Teile der ESC
Revidierte Europäische Sozialcharta	Unterzeichnet am 29.06.2007, noch nicht ratifiziert	–	–	–
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	–	–	–

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-) Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-) Bericht Deutschlands
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2014	2016	Fällig 2019
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	2018	2014	2021
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2018	2019	2022
Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	01.02.2018	-	-	2021

Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	2015	2017
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), eingerichtet vom Europarat 1993	Kein Abkommen	2013	Bericht 2014 Zwischenbericht 2017

Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹³

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll

¹³ Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Grundsätzliches Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

Eine Übersicht aller Empfehlungen, die von den Vertragsorganen (Fachausschüssen zu den Menschenrechtsabkommen) an Deutschland ausgesprochen wurden, findet sich – sortiert nach Themenbereichen – auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.¹⁴

Im Berichtszeitraum (1. Juli 2018 – 30. Juni 2019) wurden drei europäische und zwei internationale Überprüfungsverfahren zur Menschenrechtslage in Deutschland durchgeführt.

1.2.1 UN-Sozialpakt

Im Oktober 2018 hat der UN-Fachausschuss zum Sozialpakt überprüft, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nachgekommen ist.¹⁵ Dabei lobte der Ausschuss die Einführung eines bundesweiten Mindestlohns im Jahr 2015.¹⁶

Der Ausschuss hat sich in über 60 Absätzen mit der Umsetzung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt auseinandergesetzt und eine Vielzahl an Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung dieser Rechte ausgesprochen. Dabei wurden drei Themen als besonders dringlich eingestuft: Pflege von Älteren, Kinderarmut und das Recht auf Wohnen. Das heißt, die Bundesregierung ist aufgefordert, innerhalb von 24 Monaten Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen in diesen Bereichen vorzulegen.

Zur Pflege älterer Menschen: Der Ausschuss begrüßte die Entscheidung der Bundesregierung, 13.000 neue Stellen für Pflegekräfte schaffen zu wollen. Er äußerte sich aber besorgt über die Lage älterer Menschen. Diese würden teilweise unter

entwürdigenden Bedingungen leben, auch in Pflegeheimen, und würden aufgrund des Mangels an qualifiziertem Pflegepersonal keine angemessene Pflege erhalten. In diesem Sinne bekräftigte der Ausschuss zum wiederholten Mal, dass Deutschland unverzüglich Maßnahmen ergreifen müsse, die die Situation älterer Menschen in Pflegeheimen verbessern, und dass es ausreichend Mittel für die Ausbildung von Pflegekräften zur Verfügung stellen sowie Pflegeeinrichtungen häufiger und gründlich kontrollieren müsse. Altenpfleger_innen aus dem Ausland sollten außerdem zu gerechten und fairen Arbeitsbedingungen beschäftigt sowie im Einklang mit dem Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation WHO zur Anwerbung von Gesundheitsfachkräften angeworben werden.

Zu Kinderarmut: Der Ausschuss äußerte sich besorgt über das Ausmaß der Kinderarmut in Deutschland. Die Bundesregierung solle kontinuierlich überprüfen, inwieweit die Leistungen für Kinder, inklusive des Kindergelds, des Kinderzuschlags sowie des Bildungs- und Teilhabepakets, ausreichend seien. Des Weiteren empfahl der Ausschuss, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um anspruchsberechtigten Haushalten den Zugang zu diesen Leistungen zu vereinfachen und hierfür Daten zu den Leistungen und deren Inanspruchnahme zu erheben.

Zum Recht auf Wohnen: Der Ausschuss kritisierte die sinkenden öffentlichen Ausgaben im Bereich Wohnen – bei gleichzeitig hohen Mieten und Mietsteigerungen, einem akuten Mangel an bezahlbarem Wohnraum und dem Rückgang der Anzahl von Sozialwohnungen. Er empfahl der Bundesregierung, die öffentlichen Ausgaben für den Bereich Wohnen weiter zu erhöhen sowie die Grenzen für

14 Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/empfehlungen-an-deutschland/>

15 UN, Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2019).

16 Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG).

die Übernahme der Wohnkosten in der sozialen Grundsicherung zu erhöhen.

1.2.2 Europäische Sozialcharta

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarates hat 2018 überprüft, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta nachkommt. Im Rahmen dieses Überwachungssystems legen die Vertragsstaaten jährlich einen Bericht zu einer Auswahl von Rechten aus der Charta vor. In diesem Jahr standen die Rechte von Arbeitnehmer_innen im Fokus. Der Abschlussbericht von März 2019¹⁷ geht detailliert auf eine Reihe spezifischer Aspekte ein – das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen (Artikel 2), auf gerechte Entlohnung (Artikel 4), das Recht, sich zu organisieren (Artikel 5) und kollektive Verhandlungen durchzuführen (Artikel 6), das Recht auf Information und Beratung (Artikel 2 Zusatzprotokoll) und das Recht zur Mitwirkung (Artikel 3 Zusatzprotokoll).

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte kritisierte in diesem Zusammenhang unter anderem, dass der Anspruch auf eine Ausgleichsleistung für die Arbeit an einem Feiertag nicht ausreichend garantiert sei, obwohl in § 3 Arbeitszeitgesetz ein Ausgleichstag zu Erholung festgeschrieben ist. Der Ausschuss empfahl außerdem, die Höhe des Mindestlohns anzupassen. Diese würde aktuell nicht zu einem adäquaten Einkommen beziehungsweise zu einem adäquaten Lebensstandard führen und sei daher nicht im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 (Recht auf angemessene Vergütung) der Charta aus 1961. Bemängelt wurde auch die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen. Der Ausschuss regte außerdem Verbesserungen im Bereich von Artikel 6 (Streikrecht) an. Er wies wiederholt darauf hin, dass seiner Einschätzung nach die Regelungen der Einschränkungen des Streikrechts nicht im Einklang mit Artikel 6 Absatz 4 der Charta (Recht, gemeinsam zu verhandeln) stehen.

Dies begründete er damit, dass das Verbot aller Streiks, die nicht auf die Erreichung eines Tarifvertrags abzielen, sowie die Gründung einer Gewerkschaft als Voraussetzung, um streiken zu können, und das generelle Streikverbot von Beamt_innen eine übermäßige Einschränkung des Streikrechts darstellten. Das Streikrecht sei ein zentrales Recht für Arbeitnehmer_innen. Auch für Beamt_innen, die keine hoheitlichen Aufgaben erfüllen, dürfen nach Ansicht des Ausschusses lediglich Einschränkungen des Streikrechts, aber keine gänzlichen Streikverbote erlassen werden, damit sie ihre Interessen vertreten können.

Bezüglich zweier Aspekte erbat sich der Ausschuss mehr Informationen, die die Bundesregierung im nächsten Bericht liefern solle, nämlich zur wöchentlichen Ruhezeit für Arbeitnehmer_innen sowie zur Kürzung von Gehalt und zur Pfändung von Gehalt für Dritte.

1.2.3 Internationales Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Im Mai 2019 legte der UN-Fachausschuss gegen Folter seinen sechsten Bericht zu Deutschland vor.¹⁸

Der Ausschuss äußerte sich positiv über die Entscheidung der Landesjustizminister_innen, die Mittel der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zu erhöhen und zivilgesellschaftliche Organisationen in die Auswahl von Mitgliedern der Länderkommission einzubinden.¹⁹ Gleichzeitig zeigte er sich besorgt darüber, dass die Länderkommission aktuell nicht ausreichend ausgestattet ist, um ihr Mandat auszuüben. Der Ausschuss wiederholte daher seine Empfehlung, dass die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter mit ausreichend Personal sowie finanziellen, technischen und logistischen

¹⁷ Council of Europe, European Committee of Social Rights (2019).

¹⁸ UN, Ausschuss gegen Folter (2019).

¹⁹ Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist die unabhängige nationale Einrichtung zur Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland. Die Nationale Stelle vereint unter ihrem Dach die Bundesstelle und die Länderkommission. In den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission fallen die zahlreichen Einrichtungen der Länder, beispielsweise Justizvollzugsanstalten, Polizeidienststellen, Abschiebungshaftanstalten und Pflegeheime: <https://www.nationale-stelle.de/nationale-stelle.html> (abgerufen am 02.09.2019).

Ressourcen ausgestattet sein soll, um ihre Aufgaben wirksam und unabhängig ausüben zu können.

Darüber hinaus lobte der UN-Fachausschuss gegen Folter die Anstrengungen Deutschlands im Hinblick auf die Aufnahme einer hohen Anzahl von Asylsuchenden, zeigte sich aber auch besorgt darüber, dass Deutschland den Grundsatz der Nicht-zurückweisung (non-refoulement) in einigen Fällen während des Überprüfungszeitraumes nicht eingehalten hat. Der Ausschuss begrüßte die Umsetzung des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“ des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden im Jahr 2017, das kostenfreie Beratung in Asylverfahren zum Gegenstand hatte, und empfahl der Bundesregierung, sicherzustellen, dass alle Asylsuchenden, auch Personen in Dublin-Verfahren²⁰, Zugang zu fairen Asylverfahren haben, einschließlich Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung. Zudem äußerte sich der Ausschuss besorgt darüber, dass medizinische Untersuchungen bei Ankunft der Asylsuchenden nicht systematisch sowie obligatorisch von qualifiziertem und unabhängigem Personal durchgeführt werden. Dabei sollten Menschen in vulnerablen Lebenslagen, wie Opfer von Folter, identifiziert werden und entsprechende Unterstützung erhalten.

Besorgt äußerte sich der Ausschuss bezüglich der Vorhaben der Bundesregierung im „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ und verlangt eine strikte Trennung zwischen Abschiebehaft und Strafvollzug. Darüber hinaus kritisierte er die Zustände in den sogenannten AnkER-Zentren²¹ und verlangt ein unabhängiges Monitoring der Situation in den Flüchtlingsunterkünften. Der Ausschuss war zutiefst besorgt über Berichte von Gewalt gegen Asylsuchende und Flüchtlinge und ihre Unterkünfte. Er begrüßte die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus im Jahr 2017 und nimmt wahr, dass die Anzahl der Gewalttaten zurückgegangen ist, empfahl jedoch, Maßnahmen zur Verhinderung

von Gewalttaten und Einschüchterungen basierend auf Xenophobie, Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit zu ergreifen.

In Bezug auf Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und nationalen Sicherheit fordert der Ausschuss die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass Überwachungsmaßnahmen im Einklang mit der UN-Anti-Folter-Konvention und jede Einschränkung von Menschenrechten im Einklang mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit stehen müssten. Deutschland solle zudem davon absehen, von seinem Staatsgebiet ausgehende oder über sein Staatsgebiet erfolgende Operationen zu ermöglichen, wie zum Beispiel über Einrichtungen in dem Luftwaffenstützpunkt Ramstein. Solche Operationen könnten schwerwiegende Verletzungen des absoluten Folterverbotes darstellen, beispielsweise gezielte Tötungen außerhalb bewaffneter Konflikte.

1.2.4 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Im August 2018 besuchte das Komitee zur Verhütung von Folter des Europarates (CPT) im Rahmen eines Ad-hoc-Besuchs Deutschland. Anlass war die Beobachtung eines Rückführungsflugs nach Afghanistan, durchgeführt von der Bundespolizei in Kooperation mit der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Das Komitee beobachtete alle Schritte des Abschiebeflugs, inklusive der Vorbereitungen in der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt, am Flughafen, während des Flugs und der Übergabe der 46 Personen an die afghanischen Behörden. Im Mai 2019 legte das Komitee seinen Bericht über diesen Besuch in Deutschland vor.²²

20 In den „Dublin-Verfahren“ geht es darum festzustellen, welcher EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

21 Der Begriff „AnkER“ geht zurück auf den Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2018 und steht für „Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung“, siehe Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, Rn. 4993, 4994.

22 Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2019).

Das CPT lobt die Bundesregierung dafür, dass ihm vollumfänglich Zugang zu allen Einrichtungen und Informationen gewährt wurde. Die Rückführungsmaßnahme sei gut vorbereitet gewesen und insgesamt professionell durchgeführt worden. Allerdings kritisierte das Komitee die Miss-handlung eines Rückzuführenden an Bord des Flugzeugs, um dessen kooperatives Verhalten zu erzwingen. Das Komitee empfahl Deutschland, dass bilaterale Rückübernahmeübereinkommen ein Monitoring der Rückführungen durch unabhängige Monitoring- Organe beinhalten sollten, insbesondere um die Übergabe der rückgeführten Personen im Zielland zu beobachten. Dies betrifft zukünftig auszuhandelnde wie auch bestehende Rückübernahmeübereinkommen.

Das Komitee empfahl Deutschland außerdem, die Schutzmaßnahmen für rückzuführende ausländische Staatsangehörige zu stärken: Niemand dürfe abgeschoben werden, wenn noch ein gerichtliches Verfahren mit aufschiebender Wirkung anhängig sei. Dies solle in der Praxis durch ein anderes Verfahren sichergestellt werden, indem kurz vor Abflug noch einmal der letzte Sachstand überprüft wird („Last-Call-Verfahren“). In dem beobachteten Fall im August 2018 wurde dieses Verfahren eingesetzt. Außerdem sollten Betroffene genügend Zeit haben, ihre persönlichen Gegenstände mitzunehmen und ihre Rückkehr in den Herkunftsstaat vorzubereiten. Entsprechend sollten sie nicht zu spät über eine bevorstehende Abschiebung informiert werden. Dies gilt insbesondere für Personen, die bereits in Haft sind; sie sollten mindestens eine Woche vorher schriftlich benachrichtigt und psycho-sozial auf ihre Rückführung vorbereitet werden sowie Zugang zu einem Anwalt erhalten. Das Komitee empfahl außerdem, dass Personen, bei denen eine Selbstverletzungs- und/oder Suizidgefahr besteht oder die unter psychischen Problemen leiden, einer umfassenden und unabhängigen ärztlichen Begutachtung unterzogen werden.

Nicht zuletzt empfahl das Komitee, dass die seit 2016 bestehenden Frontex-Beschwerdemechanismen so ausgestaltet werden sollten, dass sie in

der Praxis zugänglich und wirksam sind, unter anderem indem Rückzuführenden geeignete Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, wie eine Beschwerde zu erheben ist.

1.2.5 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im Juni 2019 hat die Expert_innengruppe GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) ihren abschließenden Bericht zu Deutschland vorgelegt.²³ Die Expert_innen hatten zum zweiten Mal überprüft, inwieweit Deutschland die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt hat.

In ihrem abschließenden Bericht hebt GRETA einzelne positive Entwicklungen hervor, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, etwa die Reform der Straftatbestände des Menschenhandels, die Erweiterung der aufenthaltsrechtlichen Ansprüche und das Gesetz zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung. Im Schwerpunkt stellt die Expert_innengruppe zum Teil erheblichen Weiterentwicklungsbedarf fest und formuliert eine Reihe an Empfehlungen für Bund und Länder zur vollständigen Umsetzung der Konvention in Deutschland.

Prominent stehen Empfehlungen, die sich auf die in der Konvention geforderte effektivere Bekämpfung von Menschenhandel beziehen. So drängt das Expert_innengremium die Bundesregierung erneut, einen nationalen Aktionsplan aufzulegen, der alle Formen von Menschenhandel, inklusive Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, und Kinderhandel umfasst. Nach wie vor sieht das Gremium dringenden Bedarf, ein einheitliches Datenerfassungssystem zu errichten, über das aggregierte Daten zu Geschlecht, Alter und Art der Ausbeutung im Bereich Menschenhandel bei allen relevanten Akteuren – auch NGOs – generiert werden können.

Von Menschenhandel Betroffene können ihre Rechte nur wahrnehmen, wenn sie von den Behörden auch als solche erkannt werden. Vor dem

23 Council of Europe, Group of Experts in Action against Trafficking in Human Beings (2019); Rabe (2019) fasst die wichtigsten Empfehlungen zusammen.

Hintergrund der zentralen Bedeutung von früher Identifizierung und Unterstützung legt GRETA hierauf einen Fokus. Die Expert_innen betonen, dass Betroffenen finanzielle Unterstützung, Beratung sowie ein Ausweisungsschutz für eine Bedenkfrist zustehen, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft in einem Strafverfahren. Dazu soll den Akteuren, die direkten Kontakt mit Betroffenen haben, wie etwa NGOs oder der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine formelle Rolle im Identifikationsprozess gegeben werden. Sie sollen mit einheitlichen Indikatoren und Leitlinien ausgestattet werden und über mehr Ressourcen in die Lage versetzt werden, proaktiv Zugang zu den Betroffenen zu suchen.

GRETA kritisiert, dass Betroffene derzeit aufgrund langer, aufwendiger Verfahren und hoher Hürden in straf- und zivilrechtlichen Verfahren tatsächlich kaum Entschädigungsleistungen erhalten. Auf der Basis von entsprechenden Rückmeldungen aus der Praxis sowie der Sichtung einzelner Gerichtsurteile empfiehlt GRETA daher dringend, dass die Effektivität von rechtlichen Regelungen zur Gewährung von Schadensersatz für die von Menschenhandel Betroffenen überprüft wird. Flankierend dazu hält die Expert_innengruppe es für geboten, Rechtsanwender_innen, zum Beispiel Anwält_innen, auf diesem Gebiet zu qualifizieren.

1.3 Meilensteine: Grundgesetz, ICERD und UN-BRK

Die Jubiläen von Grundgesetz (70. Jahrestag), UN-Anti-Rassismus-Konvention (50. Jahrestag) und UN-Behindertenrechtskonvention (10. Jahrestag) im Jahr 2019 nehmen wir zum Anlass, die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland im Überblick darzustellen. Die Meilensteine des Grundgesetzes und der beiden Abkommen sind in diesem Kapitel grafisch dargestellt.

1.3.1 70 Jahre Grundgesetz

Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat verabschiedet. Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte bilden

das Herzstück des Menschenrechtsschutzes in Deutschland. Aufgrund der Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Unrechtsherrschaft wurden sie an den Anfang des Grundgesetzes gestellt und sind unmittelbar geltendes Recht. Die Staatsgewalt – also Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung – ist an sie gebunden.

Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte sind eng mit den internationalen verbrieften Menschenrechten verwoben und müssen im Kontext dieser Menschenrechte ausgelegt werden.

Das Bundesverfassungsgericht nahm 1951 seine Arbeit auf. Es hat die Aufgabe, die Einhaltung der Verfassung und den Schutz der Grundrechte in Deutschland zu überwachen. Seit seiner Gründung hat das Gericht den Grundrechtsschutz in Deutschland weiterentwickelt. Die Grundrechte sind knapp und abstrakt formuliert. Aufgabe des Gerichtes ist es, diese Grundrechte insbesondere im Einzelfall auszulegen und so zur Anwendung zu bringen.

Die Grafik (siehe Abbildung 1, S. 34) zeigt exemplarisch wichtige Verfassungsänderungen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das Menschenrechtssystem Deutschlands.

1.3.2 50 Jahre Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) in Deutschland

Am 15. Juni 1969 trat das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) in Deutschland in Kraft. Nach der nicht verbindlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 war das Anti-Rassismus-Abkommen das erste völkerrechtlich verbindliche internationale Menschenrechtsabkommen. Es wurde in Reaktion auf die rassistischen Menschheitsverbrechen des Nationalsozialismus und in Abgrenzung zu Kolonialismus, Apartheid und rassistischer Segregation ausgehandelt und verabschiedet. Das Abkommen enthält in seinem Artikel 1 die Definition von rassistischer Diskriminierung, die direkte und indirekte Ungleichbehandlungen und Ausschlüsse

aufgrund rassistischer Zuschreibungen umfasst. Die folgenden Artikel enthalten umfangreiche Verpflichtungen der Staaten, rassistische Diskriminierungen zu verhindern und zu sanktionieren sowie Vorurteilen entgegenzuwirken und Toleranz und die Wertschätzung von Vielfalt zu fördern. Heute ist das Abkommen von 188 Staaten ratifiziert.

Zum ersten Mal wurde mit dem Abkommen auch das internationale Monitoring der Vertragsstaaten durch einen unabhängigen Expert_innenausschuss eingeführt. In Staatenberichtsverfahren (Artikel 9) und bei Beschwerden von Einzelpersonen (Artikel 14) begleitet und bewertet der Anti-Rassismus-Ausschuss die Umsetzung des Abkommens durch den Vertragsstaat. In seinen ersten Jahren leistete der Ausschuss Pionierarbeit bei der praktischen Entwicklung des Staatenberichtsverfahrens, etwa durch die Benennung der notwendigen Inhalte von Berichten, damit der Ausschuss zu eigenen Bewertungen gelangen kann (Allgemeine Empfehlungen Nummer 1 bis 6). Hierauf konnten die anderen Vertragsausschüsse später zurückgreifen.

Deutschland gehörte zu den etwa 30 frühen Unterzeichnerstaaten der Konvention. Wie in anderen Vertragsstaaten auch wurde durch das Monitoringverfahren des UN-Ausschusses in Deutschland schnell deutlich, dass die Ratifikation des Abkommens nicht nur als symbolische Abkehr von rassistischen Verbrechen der Vergangenheit zu verstehen ist, sondern Maßnahmen seitens des Staates zur Aufdeckung und Überwindung historisch eingeschriebener Vorurteile und diskriminierender Strukturen erfordert. Dass auch rassistische Gewalt bis hin zum Mord in Deutschland nicht der Vergangenheit angehört, zeigten rassistische Mordanschläge besonders drastisch – vom antisemitischen Anschlag auf das Altersheim der jüdischen Gemeinde in München 1970 über den Mordanschlag der Terrorzelle „Deutsche Aktionsgruppe“ auf ein Flüchtlingswohnheim in Hamburg 1980 und die Serie rassistischer Angriffe und Mordanschläge auf Wohnheime und Wohnhäuser Anfang der 1990er Jahre in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen bis zur Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ und zu dem Anschlag auf die Synagoge in Halle 2019.

In den zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und staatlichen Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung hat das Abkommen in den vergangenen 20 Jahren erheblich an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen. Das zeigt sich etwa in der Nutzung der Berichtsverfahren durch die Zivilgesellschaft und dem expliziten Bezug auf das Abkommen in der Gesetzgebung oder bei politischen Programmen. In der deutschen Rechtsprechung hingegen finden sich bislang nur wenige Bezüge auf das Abkommen – obwohl seine Vorschriften in Deutschland unmittelbar geltendes Recht sind.

Die Grafik (siehe Abbildung 2, S. 36) verdeutlicht wichtige Schritte in der Entwicklung des Abkommens sowie in der Bekämpfung von Rassismus auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene.

1.3.3 10 Jahre UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) in Deutschland

Am 26. März 2009 trat die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) in Deutschland in Kraft und wurde damit Teil der deutschen Rechtsordnung. Deutschland gehörte zu den Erstunterzeichnern der Konvention. Inzwischen haben 180 Staaten das Abkommen ratifiziert und damit über 90 Prozent der UN-Mitgliedsstaaten.

Kernpunkte der UN-Behindertenrechtskonvention sind das ihm zugrunde liegende weiterentwickelte Verständnis von Behinderung, die Ausrichtung auf den radikalen Abbau von Barrieren in allen Lebensbereichen sowie der Fokus auf die Autonomie, Selbstbestimmung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Damit verpflichtet die UN-Konvention Bund, Länder und Kommunen zu einer Neuausrichtung ihrer behindertenpolitischen Vorhaben: Menschen mit Behinderungen sollen nicht länger als Fürsorge-Objekte betrachtet und von damit verbundenen passiven Rollen befreit werden. Sie sollen vielmehr als Träger_innen von Menschenrechten anerkannt werden, die in allen Bereichen des Lebens mit dem Recht ausgestattet sind, aktiv teilhaben zu können und bei allen Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mitzubestimmen.

Wichtig ist auch das Empowerment von Menschen mit Behinderungen selbst. Das neue menschenrechtliche Verständnis von Behinderung lautet: „Man ist nicht behindert, sondern man wird behindert.“ Behinderungen entstehen etwa aus einer fehlenden Unterstützung, aus verzögerter Rehabilitation, aus der Versagung geeigneter Hilfsmittel, aus dem fehlenden Zugang zu Informationen oder aus baulichen Barrieren.

Im Laufe der vergangenen zehn Jahre hat die UN-BRK erheblich an Aufmerksamkeit und Bedeutung in Deutschland gewonnen. In behindertenpolitischer Perspektive konnte sie deutliche programmatische Akzente setzen. Sie ist zu einer Leitlinie der Politik geworden, entlang derer heute entscheidende gesellschaftspolitische Debatten wie etwa zur inklusiven Schule geführt werden. Das zeigt auch der immer häufigere explizite Bezug auf die Konvention in der Gesetzgebung oder bei politischen Programmen. Allerdings wird ihr Erneuerungspotenzial von Politik und Gesellschaft bei Weitem noch nicht ausreichend wahrgenommen. Auch in der deutschen Rechtsprechung finden sich bislang nur wenige Bezüge auf die UN-BRK, obwohl ihre Vorschriften in Deutschland unmittelbar geltendes Recht sind und auch Inhalt und Reichweite der Grundrechte mitbestimmen.

Die Grafik (siehe Abbildung 3, S. 38) zeigt die Meilensteine der UN-Behindertenrechtskonvention auf internationaler und nationaler Ebene.

1.4 Literatur

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2017): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2017. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtssprechung_des_EGMR_2017_DE.pdf;jsessionid=33ADEF12BE0C2B16D9AD6CE2724F2229.1_cid297?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.10.2019)

Council of Europe, European Committee of Social Rights (2019): Conclusions XXI-3 (2018). Germany. https://hudoc.esc.coe.int/app/conversion/pdf?library=ESC&id=CR_XXI-3_DEU_ENG&filename=CR_XXI-3_DEU_ENG.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Council of Europe, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second evaluation round. <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 10.10.2019)

Europarat, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) (2019): Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT). Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. <https://rm.coe.int/1680945a2b> (abgerufen am 10.10.2019)

Rabe, Heike (2019): Bekämpfung des Menschenhandels. Empfehlungen an Deutschland von der Expert_innengruppe GRETA. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_28_Bekaempfung_des_Menschenhandel_GRETA_bf.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Sauer, Heiko (2017): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2017. https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtssprechung_des_EGMR_2017_andere_Staaten.pdf;jsessionid=33ADEF12BE0C2B16D9AD6CE2724F2229.1_cid297?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.10.2019)

UN, Ausschuss gegen Folter (2019): Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands. Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/CAT_Staatenbericht_6_CoObs_de.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

UN, Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2019): Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, (E/C.12/DEU/CO/6) vom 12. Oktober 2018. Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/FINAL_BMAS_Arbeitsuebersetzung_Abschliessende_Bemerkungen.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Abbildung 1: 70 Jahre Grundgesetz – Meilensteine des Grundrechtsschutzes





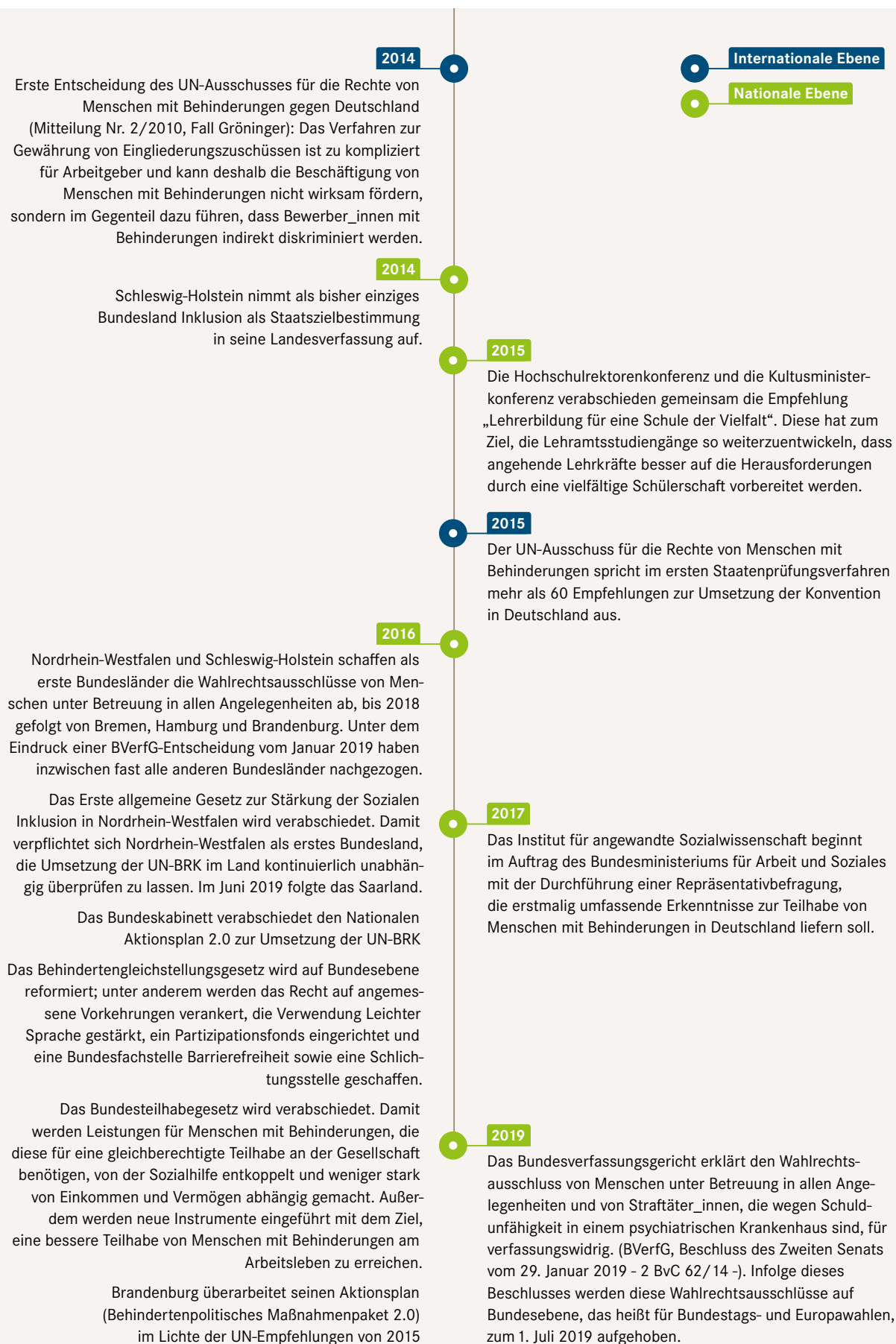
Abbildung 2: Meilensteine des UN-Anti-Rassismus-Abkommens (ICERD)





Abbildung 3: Meilensteine der UN-Behindertenrechtskonvention





2 Wohnungslosigkeit: Unterbringung Wohnungsloser durch die Kommunen

In Kürze

- Eine steigende Zahl von Menschen in Deutschland ist wohnungslos. Diese Menschen leben auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken oder Wohnwagen, sind vorübergehend bei Freund_innen oder Verwandten unterkommen oder in Wohnungslosenunterkünften.
- Die Kommunen sind rechtlich verpflichtet, unfreiwillig obdachlose Menschen vorübergehend unterzubringen. Diese sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung ist als kurzfristige Übergangslösung gedacht. Die Rechtsprechung geht daher von deutlich abgesenkten, sehr einfachen Wohn- und Versorgungsstandards aus.
- Viele wohnungslose Menschen leben tatsächlich Monate und Jahre in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Das widerspricht der Intention des Gesetzgebers. Minimalstandards sind so grund- und menschenrechtlich nicht mehr ausreichend.
- In der Praxis führt das dazu, dass Betroffene teilweise für längere Zeit sehr problematischen hygienischen Verhältnissen ausgesetzt sind, nur wenig Raum und kaum Privatsphäre haben. Sie erleben Konflikte, haben Angst vor Gewalt und bekommen wenig Unterstützung bei der Suche nach einer eigenen Wohnung.
- Die Bundesregierung hat bereits 2017 die teilweise mangelhafte Ausstattung der ordnungsrechtlichen Unterbringung in ihrem Armuts- und Reichtumsbericht festgestellt. Trotzdem fehlt bisher eine breite Diskussion über verbindliche Standards, die ein menschenwürdiges Wohnen dort ermöglichen.
- Wohnungslose finden aus verschiedenen Gründen nur schwer wieder in eigenen Wohnraum. Neben ausreichendem bezahlbarem Wohnraum braucht es auch flächendeckende und qualifizierte Fachberatung.
- Im Vergleich zu anderen Hilfesystemen sind Angebote für Wohnungslose niedrigschwellig. Das führt dazu, dass dort auch Menschen unterkommen, für die der Staat erhöhte Sorgfaltspflichten hat, etwa psychisch kranke, suchtkranke oder pflegebedürftige Wohnungslose. Diese Menschen können in der ordnungsrechtlichen Unterbringung nicht gut versorgt werden. Es muss ein besserer Austausch zwischen den Hilfesystemen stattfinden.
- Aus den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen entsteht damit ein Gestaltungsauftrag an Bund, Länder und Kommunen, die Ausstattung und Versorgung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung an die zunehmend längerfristige Aufenthaltsdauer in diesen Unterkünften anzupassen.
- Eine Verbesserung innerhalb der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann aber nur ein Baustein sein, um die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen menschenrechtskonform auszugestalten. Ziel von Bund, Ländern und Kommunen sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden.

Fallbeispiel: 81-jähriger Rentner seit 10 Jahren in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Herr R.¹ ist 81 Jahre alt. Bis 2009 lebte er zusammen mit seiner Mutter in einer Wohnung. Als diese verstarb, lief er zunächst einen Tag verwirrt durch die Stadt und meldete sich schließlich bei der Polizei. Diese empfahl ihm, sich an das lokal zuständige Sozialamt zu wenden. Weil er nicht mehr in der ehemals gemeinsamen Wohnung wohnen wollte, vermittelte ihn das Sozialamt damals übergangsweise in ein Wohnheim (ordnungsrechtliche Unterbringung, circa 350 Bewohner_innen).

In diesem Wohnheim wohnt Herr R. seit zehn Jahren. Er bezieht eine monatliche Rente von etwas weniger als 1000 Euro. Für das Zimmer

¹ Hier und im weiteren Verlauf des Textes wurden Name und aktueller Aufenthaltsort zum Schutz der Betroffenen verändert. Die Fälle wurden geschildert von Fachberatungsstellen für Wohnungslose (in behördlicher oder freier Trägerschaft).

zahlt er 600 – 700 Euro monatlich. Er wohnt alleine in einem kleinen Zimmer (circa 12 m²); Dusche, Toiletten und Küche teilt er sich mit anderen Personen. Um zusätzlich etwas zu verdienen, sammelt Herr R. Flaschen. Herr R. kommt täglich zum Abendessen in eine Wohnungslosentagesstätte.

Herr R. sucht bereits seit Langem eine eigene Wohnung, vor allem in Zeitungsanzeigen. Angebote, die er selbst ausfindig gemacht hatte, übersteigen deutlich seine finanziellen Möglichkeiten. Die Sozialarbeiter_innen im Wohnheim haben keine Kapazitäten, ihm bei der Wohnungssuche zu helfen, da sie alle 350 Bewohner_innen bei Anträgen zu Wohnberechtigungsscheinen, ALG etc. unterstützen. Allerdings wird Herr R. bei der Wohnungssuche durch den Sozialarbeiter der Wohnungslosentagesstätte, in der Herr R. täglich verkehrt, unterstützt. Jedoch gibt es so gut wie keine Wohnungen, die für Herrn R. bezahlbar wären und in seinem vertrauten sozialen Wohnumfeld liegen. Er hat eine enge Bekannte in seinem Alter, die ihn regelmäßig besucht. Eine Wohnung in ihrem Umfeld wäre daher wichtig.

2.1 Einleitung

Die genaue Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland ist unbekannt. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018. Die eine geht von zwischen 313.000 und 337.000 wohnungslosen Menschen aus, die andere von 542.000.² Diese Menschen lebten auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken oder Wohnwagen oder sind vorübergehend bei Freund_innen oder Verwandten untergekommen. Ein Großteil der Wohnungslosen lebte allerdings übergangsweise in kommunalen Wohnungslosenunterkünften oder wurde vorübergehend durch freie Träger untergebracht.

Zur Definition „wohnungslos“

In Deutschland gibt es bisher keine amtliche Definition von Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit. In diesem Text wird „wohnungslos“ so verwendet, wie es auch in der deutschen Fachdebatte genutzt wird und überwiegend auch den statistischen Erfassungen einzelner Bundesländer zugrunde liegt. In diesem Sinne bezeichnet „wohnungslos“ Personen, die über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügen.

Zu aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen in Deutschland zählen demnach Personen,

- die auf der Straße oder an öffentlichen Plätzen leben,
- die in Notunterkünften oder Einrichtungen für Wohnungslose untergebracht sind (zum Beispiel von den Kommunen bereitgestellte Unterkünfte oder durch freie Träger vorgehaltene stationäre Einrichtungen, Übergangswohnheime, Betreute Wohnformen),
- die nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens nicht mehr verpflichtet sind, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, dies aber – wegen Wohnraummangel – weiterhin tun müssen,
- die länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems bleiben, weil sie keine eigene Wohnung finden,
- die in ungesicherten Wohnverhältnissen leben (zum Beispiel Wohnwagen),
- die wegen fehlender eigener Wohnung temporär bei Bekannten oder Freunden übernachten.³

2 313.000 – 337.000 (Stichtag 31.05.2018): Schätzung der Gesellschaft für innovative Sozialforschung e.V. im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203); 542.000 (Stichtag 30.06.2018): Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W (2019c)).

3 FEANTSA: <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf> (abgerufen am 28.08.2019) beziehungsweise Busch-Geertsema (2018a).

Inbegriffen sind somit auch wohnungslose Personen aus anderen EU-Staaten und Drittstaaten. Das deutsche Polizei- und Ordnungsrecht spricht im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung von „unfreiwillig obdachlosen“ Personen. Dies bezeichnet Menschen, die keine Möglichkeit haben, unterzukommen und nicht auf der Straße sein wollen. Im Text wird dieser Begriff verwendet, wenn von der Unterbringungsverpflichtung der Behörden die Rede ist.

In den politischen Fokus rückt das Thema Wohnungslosigkeit dann, wenn der Wohnraum knapp ist, das „Problem“ sichtbar wird und Bilder produziert, die nicht in Übereinstimmung mit dem Wohlfahrtsstaat sind – wie zuletzt in den 1980er-Jahren in der damaligen Bundesrepublik Deutschland. Der dort vorherrschende Wohnungsmangel und die damit einhergehende Zahl von Wohnungslosen war Auslöser für einen – in der Praxis bereits länger debattierten – zentralen Umbau des Wohnungslosenhilfesystems. Nachdem sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in den 1990er und frühen 2000er Jahren wieder entspannt hatte, spielte das Thema Wohnungslosigkeit kaum mehr eine Rolle in der politischen Debatte. Aus Studien generierte Erkenntnisse zum Ausmaß und Umfang von Wohnungslosigkeit bezogen sich fast ausschließlich auf die alten Bundesländer, Daten zu den neuen Bundesländern gibt es kaum.⁴

Die steigende Zahl der Wohnungslosen⁵ in den letzten Jahren hat – auch im Kontext von Armut, Wohnraumverknappung und Zuwanderung (aus EU-Ländern und Drittstaaten) – zur Erkenntnis geführt, dass das Wissen über Ausmaß und Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen in Deutschland nur sehr begrenzt ist. Die wenigen verfügbaren Daten weisen auf eine steigende Zahl von Wohnungslosen hin – und insbesondere auf eine steigende Zahl von Wohnungslosen, die durch die Kommunen untergebracht werden müssen: In Niedersachsen ist die Zahl von 4505 Personen im

Jahr 2013 auf 6588 Personen im Jahr 2016 angestiegen.⁶ Der Anteil der kommunal untergebrachten Personen am Gesamtanteil der Wohnungslosen ist sehr hoch: In NRW waren zum Stichtag 30. Juni 2018 knapp 70 Prozent der Wohnungslosen (30.736 Personen) durch die Kommunen untergebracht.⁷

Die Kommunen sind aus den Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder verpflichtet, unfreiwillig obdachlosen Menschen eine Unterbringung zu gewähren, die sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung. Weitergehende Anforderungen an das Wo und Wie der Unterbringung sind nicht gesetzlich geregelt, sondern werden von der Rechtsprechung entwickelt. In der Praxis sieht die Unterbringung von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich aus: Wohnungslose können in „Normalwohnraum“ (Wohnungen) untergebracht werden oder aber in Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften; hygienisch einwandfrei oder an der Grenze zur Verwahrlosung; am Rande der Stadt oder nah zur ärztlichen und sozialen Versorgung; mit Anknüpfung an das Hilfesystem und damit der Möglichkeit, wieder eine Wohnung zu erlangen, oder völlig auf sich gestellt.

Über das Ausmaß, die Bedingungen und Dauer der ordnungsrechtlichen Unterbringung Wohnungsloser liegen bundesweit keine verlässlichen Daten vor. Dies ist umso erstaunlicher, als die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen in den letzten Jahren gestiegen ist.⁸ Die ordnungsrechtliche Unterbringung findet nicht mehr – wie eigentlich vom Gesetzgeber vorgesehen – für eine sehr kurze Zeit statt, sondern dauert in vielen Fällen mehrere Monate bis Jahre, teilweise bis an das Lebensende der Betroffenen. Dieser Entwicklung vom Notversorgungssystem hin zu einer mittel- bis längerfristigen Unterbringungsform ist bis heute keine entsprechende Entwicklung von Standards gefolgt.

Dieser Situation stehen grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen Deutschlands gegen-

4 Erste umfassende Erkenntnisse liegen seit September 2019 vor, vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019).

5 Die Steigerung wird aus den Schätzungen der BAG W deutlich (2019c) sowie aus den Zahlen der Bundesländer (Kapitel 2.2.1 und 2.4.2).

6 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5. Siehe auch Kapitel 2.4.2.

7 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 3.

8 Kapitel 2.4.2.

über – in erster Linie das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 11 UN-Sozialpakt). Dabei zielt das Recht auf Wohnen nicht auf die Bereitstellung einer spezifischen Wohnung durch den Staat ab. Der Staat muss aber in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf angemessenes Wohnen wahrnehmen können. Das Recht auf menschenwürdiges Wohnen ergibt sich auch aus dem Grundgesetz (Artikel 1 iVm Artikel 20 GG) beziehungsweise der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Daher hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Situation in diesen (Not-) Unterkünften – konkret der ordnungsrechtlichen Unterbringung Wohnungsloser durch die Kommunen – beschäftigt. Ein Überblick über den Erkenntnisstand (Kapitel 2.2) verdeutlicht, dass es bisher kaum verlässliche Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit und nur begrenzt Erkenntnisse zu den Lebenslagen wohnungsloser Menschen gibt. In einer rechtlichen Analyse (Kapitel 2.3) wird untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Grund- und Menschenrechtsschutz für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die empirische Analyse (Kapitel 2.4) fokussiert auf die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Dafür hat das Institut insgesamt 28 Interviews mit Expert_innen (wohnungslose Menschen, Behörden, freie Träger) geführt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet. Insgesamt erlaubt die Analyse keine repräsentativen Aussagen zur Unterbringungssituation wohnungsloser Menschen in Deutschland. Sie wirft exemplarisch Schlaglichter auf zentrale Problemlagen.

2.2 Wohnungslosigkeit in Deutschland – Überblick zum Erkenntnisstand

2.2.1 Zahl der Wohnungslosen

Es gibt in Deutschland bisher keine bundesweite Statistik zur Zahl der wohnungslosen Menschen. Somit ist aktuell nicht umfassend bekannt, wie viele Menschen wohnungslos sind, wer diese Menschen sind, wo sie untergebracht sind, wie lange sie auf der Straße leben oder in Notunterkünften bleiben. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018: Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung e.V. schätzt zwischen 313.000 und 337.000 wohnungslose Menschen (31.05.2018).⁹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. schätzt 542.000 wohnungslose Menschen (30.06.2018).¹⁰ Die beiden Schätzungen lassen sich nicht miteinander vergleichen, da sie auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen und nicht die gleichen Personengruppen umfassen. Die Unterschiede lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass die zweite Schätzung im Gegensatz zur ersten eine Dunkelziffer miteinberechnet und die Zahl der anerkannten wohnungslosen Geflüchteten grundlegend anders geschätzt wird. Die Schätzungen werden voraussichtlich ab 2022 durch eine bundesweite Wohnungslosenstatistik ergänzt.¹¹

Genauere Aussagen dazu, wer diese Personen sind, können somit nur sehr grob erfolgen: Ein großer Anteil der Wohnungslosen in Deutschland sind Geflüchtete mit Schutzstatus, die nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens nicht mehr verpflichtet sind, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen.¹² Die Mehrheit der Wohnungslosen ist alleinstehend. Der Frauenanteil an der Gesamtzahl der Wohnungslosen wird auf zwischen 27 und 37 Prozent geschätzt; der Anteil der Kinder zwischen

9 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203. Die Schätzung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt. Zur Schätzmethode: ebd., S. 192ff.

10 Geschätzt wird außerdem eine Jahresgesamtzahl für 2018 von 678.000 Wohnungslosen (BAG W (2019c)). Zur Schätzmethode: Specht / Neupert (2019).

11 Deutsche Bundesregierung (2019).

12 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) gehen von einem Anteil von 50 Prozent aller Wohnungslosen aus (S. 111). Die BAG W schätzt den Anteil der wohnungslosen Geflüchteten dreimal höher als den der anderen Wohnungslosen (2019c, S. 1).

acht und 25 Prozent. Bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Anerkennungsstatus wird der Kinderanteil auf rund 37 Prozent geschätzt.¹³

Einige Bundesländer erheben Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit (siehe Tabelle), die allerdings nicht miteinander vergleichbar sind.¹⁴ Nordrhein-Westfalen (NRW) ist bisher das einzige Bundesland, welches auf eine jahrzehntelange statistische Erfassung von Daten zu wohnungslosen Personen zurückgreifen kann. Dort waren zum Stichtag 30. Juni 2018 insgesamt 44.434 Personen

wohnungslos gemeldet. Dies ist ein deutlicher Anstieg zu den Vorjahren (2017: 32.286; 2016: 25.045; 2015: 20.996).¹⁵ Von den erfassten Wohnungslosen waren 14,3 Prozent unter 18 Jahre, mehr als zwei Drittel männlich (69,7 Prozent) und mehr als ein Drittel (37 Prozent) hatten eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit. Vergleichbare amtliche Statistiken werden beispielsweise auch in Bayern und seit 2017 auch in Rheinland-Pfalz geführt.¹⁶ In Hamburg wird außerdem die Zahl der Personen erhoben, die auf der Straße leben.¹⁷ Vergleichbare Pläne gibt es für Berlin.¹⁸

Tabelle 6: Maßnahmen der Länder zur Erfassung des Ausmaßes von Wohnungslosigkeit

Bundesland	Art der Erfassung	Erfasste Personengruppen und Zeitabstände
Hamburg	Unregelmäßige Abfrage beim zentralen Unterbringer ¹⁹ (durch Fraktionen der Bürgerschaft)	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen ²⁰
	Befragung in Anlaufstellen für obdachlose Menschen	Menschen, die auf der Straße leben und jene, die in Notunterkünften untergekommen sind (1996, 2002, 2009, 2018) ²¹
Niedersachsen	Regelmäßige Erhebung	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen (Stichtagserhebung: 2011, 2012, 2013, 2016); Erfassung von Wohnungslosen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII ²² in Anspruch nehmen. ²³
Nordrhein-Westfalen	Fortlaufende amtliche Statistik	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen. (jährliche Stichtagserhebung, seit 2011) ²⁴

13 Schätzungen Haushaltstyp (alleinstehend): BAG W (2019c), Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 112; Schätzungen Frauen/ Kinderanteil: BAG W (2019c), Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 114 ff. Die BAG W-Zahlen beziehen sich lediglich auf die Wohnungslosen, die nicht zu den Geflüchteten mit Anerkennungsstatus gehören.

14 Die Unterschiede beziehen sich unter anderem auf den Kreis der erfassten Personen und den Erfassungszeitraum.

15 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4. Die Zahl umfasst zwei Personengruppen: die kommunal ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und die durch freie Träger der Wohnungslosenhilfe untergebrachten beziehungsweise betreuten Wohnungslosen.

16 Bayern: <https://www.stmas.bayern.de/wohnungslosenhilfe/> (abgerufen am 13.08.2019); Rheinland-Pfalz: <https://msagd.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/einfuehrung-einer-wohnungsnotfallstatistik-in-rheinland-pfalz/> (abgerufen am 13.08.2019).

17 Zuletzt im Jahr 2018: Ratzka / Kämper (2018).

18 Rbb 24, Beitrag vom 30.07.2019: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2019/07/obdachlose-zaehlung-berlin-januar-2020-start.html> (abgerufen am 15.09.2019).

19 Eine Anstalt des öffentlichen Rechts (Trägerin: Stadt Hamburg) ist für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig.

20 Aktuellste Zahlen: Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

21 Aktuellste Zahlen: Ratzka / Kämper (2018).

22 Durch freie Träger der Wohnungslosenhilfe untergebrachte beziehungsweise betreute Wohnungslose.

23 Aktuellste Zahlen: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018a).

24 Aktuellste Zahlen: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019); bereits seit 1965: jährliche Stichtagserhebung zu wohnungslosen Personen.

Bundesland	Art der Erfassung	Erfasste Personengruppen und Zeitabstände
Rheinland-Pfalz	Fortlaufende amtliche Statistik	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen. (jährliche Stichtagserhebung, seit 2017) ²⁵
Bayern	Fortlaufende amtliche Statistik	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (2014 und 2017) ²⁶
Baden-Württemberg	Einmalige Erfassung (2014)	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (2014) ²⁷
Berlin	Unregelmäßige Abfrage bei den Bezirken (durch Fraktionen des Abgeordnetenhauses)	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen ²⁸
	Straßenzählung obdachloser Menschen (geplant Beginn 2020)	Menschen, die auf der Straße leben
Bremen	Unregelmäßige Abfrage (durch Fraktionen der Bürgerschaft)	Erfassung von in Notübernachtungen, Schlichthotel und Pensionen untergebrachten Wohnungslosen ²⁹
Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	Keine Erfassung	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung | Anmerkung: Stand Oktober 2019. Mit Einführung der amtlichen bundesweiten Wohnungslosenstatistik sind alle Länder ab 2022 verpflichtet, bestimmte Gruppen Wohnungsloser zu erfassen.

Aus den wenigen verfügbaren Zahlen lassen sich einige Entwicklungen ablesen: So ist die Zahl der Wohnungslosen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Dies zeigt sich sowohl in den Schätzungen zur Gesamtzahl der Wohnungslosen in Deutschland³⁰ als auch in den verfügbaren amtlichen Statistiken der Länder³¹. Ein Grund für den Anstieg ist die große Zahl der Geflüchteten

mit Schutzstatus, die – weil sie keine Wohnung finden – nach wie vor in den Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.³² Deutlich angestiegen ist auch – gemessen an der Gesamtzahl der Wohnungslosen – der Anteil der wohnungslosen Frauen³³ sowie derjenigen Wohnungslosen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit³⁴. Einen deutlichen Anstieg gibt es auch bei den von Wohnungslosig-

25 Bisher keine Ergebnisse veröffentlicht.

26 Aktuellste Zahlen: Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019).

27 Evers / Ruhstrat (2015). Die Zahl der Personen, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen, wird regelmäßig durch die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg erfasst.

28 Aktuellste Zahlen: Abgeordnetenhaus von Berlin (2017b), S. 4.

29 Aktuellste Zahlen: Bremische Bürgerschaft (2016), S. 2 ff.

30 BAG W (2019c).

31 Zum Beispiel ist in NRW die Anzahl an wohnungslosen Personen, die in den kommunalen Einrichtungen sowie denen der freien Träger untergebracht bzw. betreut wurden, zwischen 2014 und 2018 von 20.468 auf 44.434 Personen gestiegen. (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4).

32 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) gehen von einem Anteil von 50 Prozent aller Wohnungslosen aus (S. 111). Die BAG W schätzt den Anteil der wohnungslosen Geflüchteten dreimal höher als den der anderen Wohnungslosen (2019c, S. 1). In Hamburg ist ihre Zahl drei Mal so hoch wie die aller anderen Wohnungslosen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind: Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

33 Von 22,2 Prozent im Jahr 2011 auf 27,0 Prozent aller Wohnungslosen im Jahr 2017, laut Auskunft der freien Träger der Wohnungslosenhilfe (vgl. Neupert (2018), S. 124).

34 Von 9,1 Prozent im Jahr 2007 auf 29,7 Prozent aller Wohnungslosen im Jahr 2016, laut Auskunft der freien Träger der Wohnungslosenhilfe (vgl. Neupert (2018), S. 125).

keit betroffenen Kindern.³⁵ Zahlen aus Hamburg verdeutlichen, dass sich dort in den letzten zehn Jahren die Zahl der Personen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, fast verdoppelt hat.³⁶

Fallbeispiel: Zwangsweise getrennt lebende syrische Familie

Familie A. kommt aus Syrien, alle Familienmitglieder haben einen anerkannten Flüchtlingsstatus. Der Vater der Familie reiste mit einem Kind (10 Jahre) bereits 2015 ein, im Oktober 2018 kamen seine Frau und drei weitere Kinder (7, 13 und 17 Jahre) per Familiennachzug nach [Großstadt].

Der Vater und das zehnjährige Kind haben nach ihrer Ankunft in Deutschland schnell eine kleine Wohnung gefunden (zwei Zimmer). Seitdem er weiß, dass seine Familie nachziehen wird (Dezember 2016), ist er auf der Suche nach einer Wohnung für die ganze Familie. Das Jobcenter verlangt für die Übernahme der Wohnkosten, dass pro Familienmitglied ein Raum zur Verfügung stehen muss, in Ausnahmefällen können sich die Kinder auch ein Zimmer teilen. Entsprechend große Wohnungen (4/5-Zimmer-Wohnungen) sind jedoch für die Familie nicht erschwinglich und in [Großstadt] nicht ausreichend vorhanden. Vermieter_innen haben den Einzug der Familie in kleinere Wohnungen bereits mehrfach abgelehnt.

Die Mutter wohnt daher mit drei Kindern in einer Gemeinschaftsunterkunft; der Vater mit einem Kind in einer 2-Zimmer-Wohnung im gleichen Stadtteil.

2.2.2 Forschungsstand: Wie geht es wohnungslosen Menschen?

Es liegen keine umfassenden Erkenntnisse zur Situation wohnungsloser Menschen vor. Quantitative Studien zum Umfang und Ausmaß von Wohnungslosigkeit sind überwiegend regional begrenzt; wenige Erkenntnisse gibt es zum ländlichen Raum³⁷ sowie zu den neuen Bundesländern³⁸.

Darüber hinaus liegt eine Reihe von Evaluationen konkreter Modellprojekte vor. Bestehende qualitative Studien befassen sich mit den Lebenslagen wohnungsloser Menschen. Dabei beziehen sich die Erkenntnisse überwiegend auf alleinstehende Männer. Es gibt kaum partizipative Forschungsansätze und wenige Studien, die die Betroffenenperspektive systematisch erfassen³⁹. Es fehlt an Wissen, wie Wohnungslosigkeit überwunden werden kann.⁴⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Wohnungslosigkeit überwiegend in der materiellen Situation (unter anderem Mietschulden) begründet ist – oft in Kombination mit weiteren Risikofaktoren wie geringem Einkommen beziehungsweise Mischeinkommen, Konflikten im familiären Umfeld, Entlassungen aus institutionellen Einrichtungen (zum Beispiel Gefängnissen, der Psychiatrie oder der Jugendhilfe) oder gesundheitliche Einschränkungen.⁴¹ Von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen sind häufig langzeitarbeitslos und haben geringe Bildungsqualifikationen⁴². Sie leben überwiegend von Transferleistungen.⁴³ Viele Wohnungslose sind mit sogenannten multiplen Problemlagen konfrontiert, beispielsweise wenn zu einer Suchterkrankung noch eine weitere chroni-

35 Laut Schätzung der BAG W sind im Jahr 2016 rund doppelt so viele Kinder wohnungslos gewesen als im Jahr 2008 (Kinder mit einem Elternteil: 4,7 Prozent (2016), 2,8 Prozent (2008); Kinder mit einem Paar: 5,1 Prozent (2016), 2,5 Prozent (2008); vgl. BAG W (2008b), S. 7, BAG W (2018), S. 3). In Niedersachsen hat sich die Zahl der minderjährigen Wohnungslosen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind, von 2013 (910) auf 2016 (1.805) fast verdoppelt (Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 7).

36 Von 1.029 Personen im Jahr 2009 auf 1.910 Personen im Jahr 2018 (vgl. Ratzka / Kämper (2018), S. 12).

37 Unter anderem: Evers / Ruhstrat (2015); Evers / Ruhstrat (2010).

38 Ausnahme: Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998).

39 Ausnahme zum Beispiel Gerull (2018). Zu den möglichen Gründen für die wenigen partizipativen Studien siehe Gerull (2010).

40 Vereinzelt, siehe zum Beispiel Gerull (2016).

41 Zum Beispiel: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 82-85, 149-154; Frietsch / Holbach (2016); BAG W (2018), S. 7; Knopp / Bleck / van Rießen (2014), S. 14 f.; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 36-49; Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat (2005), S. 17, 44, 102 ff.; Fichtner u.a. (2005), S. 13 ff.

42 Zum Beispiel: Gerull (2016), S. 21 ff.; BAG W (2018), S. 3 ff.; Brem (2012), S. 314 ff.; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 64-82.

43 Zum Beispiel: BAG W (2018), S. 4 f.; Knopp / Bleck / van Rießen (2014), S. 11; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 50 ff.; Fichtner u.a. (2005), S. 44 ff.

sche Erkrankung oder eine psychische Beeinträchtigung kommt. Es fehlt ihnen an ausreichendem Zugang zu medizinischer Versorgung.⁴⁴ Wohnungslose sind – in unterschiedlicher Ausprägung – sozial isoliert und erfahren Stigmatisierung, Diskriminierung und Gewalt im öffentlichen Raum.⁴⁵

Einige qualitative Studien enthalten Ergebnisse zur Lage betroffener Gruppen. So stehen bei wohnungslosen Frauen nicht selten Gewalterfahrungen wie sexueller Missbrauch und häusliche Gewalt in direktem Zusammenhang mit ihrer Wohnungslosigkeit. Frauen sind häufig verdeckt wohnungslos und begeben sich damit in (auch sexuelle) Abhängigkeiten. Sie meiden gemischtgeschlechtliche Unterbringungsformen und suchen seltener Hilfe. Das bestehende Hilfesystem ist nur sehr bedingt auf wohnungslose Frauen ausgerichtet.⁴⁶

Zu anderen Gruppen gibt es nur vereinzelt Erkenntnisse: So tritt Wohnungslosigkeit gehäuft im Zusammenhang mit psychischen Erkrankungen auf. Die Erkrankungen bestehen teilweise vermutlich bereits vor der Wohnungslosigkeit, können sich aber auch erst währenddessen entwickeln oder chronifizieren.⁴⁷ Bei jungen wohnungslosen Menschen unter 25 Jahre tritt Wohnungslosigkeit in vielen Fällen unmittelbar vor oder nach dem Erreichen der Volljährigkeit ein, wobei ein zentraler Aspekt für diese Lebenssituation die familiären Umstände sind.⁴⁸ Ganz vereinzelt gibt es auch

Erkenntnisse zu wohnungslosen Menschen mit Migrationshintergrund,⁴⁹ älteren Wohnungslosen⁵⁰ oder wohnungslosen Familien⁵¹, nicht aber beispielsweise zu LGBTI-Personen⁵².

2.2.3 Kontextbedingungen: Armut, Wohnungsnot, Zuwanderung

Das aktuelle Ausmaß von Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit den steigenden Mieten und dem zunehmenden Wohnungsmangel einerseits sowie Zuwanderungen und der Zunahme von Armut andererseits.

Die Armutsquote⁵³ in Deutschland ist unverändert hoch,⁵⁴ mit weiter steigenden Tendenzen: Jede sechste Person ist durchschnittlich von Armut betroffen, das sind circa 13,7 Millionen Menschen. Dabei ist die Armutsquote regional sehr unterschiedlich verteilt: in den Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie in den neuen Bundesländern ist sie am höchsten.⁵⁵ Besonders betroffen sind Arbeitslose, Alleinerziehende, Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und Migrant_innen.⁵⁶ Schaut man nach dem „Wohnstatus“, so wird deutlich, dass Armut auch ein „Mieterproblem“ ist: 28,9 Prozent der zur Miete wohnenden Personen sind arm, aber nur 4,1 Prozent derjenigen, die Eigentum besitzen.⁵⁷

44 Zum Beispiel: Brem (2012), S. 320 f.; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 134 ff.; Fichtner u.a. (2005), S. 99 ff.

45 Unter anderem: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 162; Gerull (2018); Gerull (2016), S. 21 ff.; Schulte-Scherlebeck / Lange / Kletzin (2015); Brem (2012), S. 322; Pollich (2012); Fichtner u.a. (2005), S. 71 ff.; Rosenke (2005); Breuer (2005).

46 Unter anderem: Hauprich (2018); Köppen / Krägeloh / Heise (2012); Enders-Dragässer / Sellach (2005); Enders-Dragässer / Huber / Sellach (2004).

47 So auch die Seewolf-Studie (Bäumel u.a. 2017), deren Ergebnisse aber umstritten sind: Busch-Geertsema (2018b); Diakonie/EBET (2017).

48 Hoch (2016a und b); Frietsch / Holbach (2016); Knopp / Bleck / van Rießen (2014). Für einen Überblick über die aktuelle Datenlage zu jungen Wohnungslosen siehe Deutscher Bundestag (2018a).

49 Pries / Tuncer-Zengingül (2012).

50 Brem (2012); Brem / Seeberger (2009).

51 Gerull / Wolf-Ostermann (2012).

52 So auch Hniopek / Thiele (2019).

53 Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, deren Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt.

54 Nach dem Mikrozensus lag sie im Jahr 2017 bei 15,8 Prozent (2005: 14,7), laut Sozio-ökonomischem Panel bei 16,8 Prozent (2005: 13,9); siehe: Aust u.a. (2018), S. 12. Zur öffentlichen Debatte bezüglich der Armutsquote siehe auch: Spiegel Online vom 20.09.2016: <https://www.spiegel.de/spiegel/georg-cremer-fordert-mehr-fakten-in-der-debatte-um-armut-a-1112816.html> (abgerufen am 17.10.2019).

55 Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_282_634.html (abgerufen am 27.09.2019).

56 Ausführlich: Aust u.a. (2018).

57 Ebd., S. 24.

Gleichzeitig gibt es einen großen Mangel an bezahlbarem und diskriminierungsfrei zugänglichem Wohnraum, vor allem in den Großstädten, aber auch in anderen Regionen Deutschlands. Angebots- und Bestandsmieten sind, insbesondere in den Großstädten und Ballungszentren, in den letzten Jahren stark angestiegen, Tendenz steigend.⁵⁸ Der soziale Wohnungsbau, ursprünglich gedacht für Personen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen und somit auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind, ist seit Jahren rückläufig: Gab es 2006 deutschlandweit noch 2,01 Millionen, Sozialwohnungen lag die Anzahl Ende 2018 nur noch bei 1,18 Millionen. Zwar werden in vielen Kommunen aktuell wieder neue Sozialwohnungen geschaffen, diese Zahl ist aber weitaus geringer als die Zahl jener Wohnungen, die jährlich aus der Sozialbindung herausfallen.⁵⁹

Besonders von der Situation am Wohnungsmarkt betroffen sind Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Nicht nur gibt es für sie zu wenig bezahlbaren Wohnraum, sie müssen auch überproportional viel Geld für Miete ausgeben: Im Jahr 2014 zahlten 40 Prozent aller Haushalte mehr Miete, als sie sich nach ihrem Einkommen leisten könnten, bei knapp 19 Prozent betrug die Miete sogar mehr als 40 Prozent ihres Einkommens.⁶⁰ Sozialverbände bemängeln seit Langem, dass die Höhe des Betrags, den Leistungsbezieher_innen nach SGB II für Unterkunft und Heizung erstattet bekommen (sogenannte Kosten der Unterkunft), nicht ausreicht, um die tatsächlichen Mietkosten zu decken.⁶¹ In der Folge wohnen Menschen in

Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen qualitativ schlechter, das heißt auf zu wenig Raum und mit unterdurchschnittlichen Ausstattungsstandards.⁶² Dabei ist die Anzahl und Ausstattung der verfügbaren (Sozial-)Wohnungen das Eine – selbst wenn diese Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt existieren, sind sie für bestimmte Gruppen, beispielsweise Migrant_innen oder Geflüchtete,⁶³ nicht oder nur sehr schwer zugänglich.

Nicht zuletzt spielt die Zuwanderung – aus EU-Ländern und Drittstaaten – eine nicht unbedeutende Rolle bei der Entwicklung von Wohnungslosigkeit: Schätzungen gehen davon aus, dass ein großer Teil der wohnungslosen Menschen in Deutschland Geflüchtete sind, die – trotz Anerkennung eines Schutzstatus – nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.⁶⁴

2.2.4 Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung

Dass das Wohnen die soziale Frage in Deutschland geworden ist, wird von Politiker_innen aller Parteien auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene anerkannt. Bundespolitische Maßnahmen der letzten Jahre stellen darauf ab, mehr (bezahlbaren) Wohnraum zu schaffen, beispielsweise wurde die soziale Wohnraumförderung gestärkt: So kann der Bund den Ländern seit April 2019 aufgrund einer Änderung des Grundgesetzes zusätzliche Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen. Die sogenannte Mietpreisbremse wurde 2015 ein-

58 Zum Beispiel: Deutscher Bundestag (28.08.2019); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/mieten/start-node.html> (abgerufen am 25.10.2019); Tagesspiegel vom 26.12.2018: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mieterbund-warnt-mieten-steigen-unaufhaltsam-und-kein-ende-in-sicht/23798760.html> (abgerufen am 12.10.2019).

59 Deutscher Bundestag (28.08.2019), S. 4; Tagesschau vom 14.08.2019: <https://www.tagesschau.de/inland/sozialwohnungen-111.html> (abgerufen am 12.10.2019).

60 Lebuhn u.a. (2017), S. 69. Eine Mietbelastungsquote von über 30 Prozent gilt als problematisch, da dann nicht genug Geld zur sonstigen Lebensführung bleibt.

61 Sozialverband VdK: https://www.vdk.de/deutschland/pages/presse/presse-statement/77459/vdk_wohnen_ist_ein_menschenrecht_fuer_alle (abgerufen am 16.08.2019); Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: <https://www.bagfw.de/gremien-themen/sozialkommission-ii/detail/position-der-bagfw-zur-ermittlung-angemessener-kosten-der-unterkunft-und-heizung-im-sgb-ii-und-xii-und-weitere-vorschlaege> (abgerufen am 16.08.2019).

62 Holm (2019), S. 102.

63 Auspurg u.a. (2019); ADS (2015); BR Data/Spiegel Online (2017): <https://www.hanna-und-ismail.de/> (abgerufen am 25.10.2019).

64 Siehe Kapitel 2.2.1.

geführt und 2018 reformiert, um Mietsteigerungen zu regulieren.⁶⁵ Sowohl die Erhöhung des Wohngeldes⁶⁶ als auch die Anhebung der Grenze für die Wohnkosten auf kommunaler Ebene zielen darauf ab, Haushalte mit geringem oder keinem Einkommen dabei zu unterstützen, Mietkosten zu tragen beziehungsweise angemessen wohnen zu können.

Mit der Beauftragung eines umfassenden Forschungsprojekts (durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) wurde anerkannt, dass nach wie vor wenig Wissen zur Situation Wohnungsloser in Deutschland vorhanden ist.⁶⁷ Begrüßenswert ist daher auch die Entscheidung, eine bundesweit einheitliche Wohnungslosenstatistik einzuführen.⁶⁸ Vonseiten der Fachverbände wird seit Langem kritisiert, dass es an einer bundesweiten Strategie zur Prävention von Wohnungslosigkeit fehle.⁶⁹

Ob und wie umfassend die Bundesländer die Wohnungslosigkeit bekämpfen, ist unterschiedlich. Es überwiegen Einzelmaßnahmen, umfangreiche Gesamtansätze fehlen weitestgehend. So erfassen einige Länder das Ausmaß der Wohnungslosigkeit und/oder fokussieren auf eine landesweite Koordinierung der Wohnungslosenhilfe und/oder eine Unterstützung der Kommunen durch Landesaktionsprogramme. Andere Bundesländer wiederum sehen keine Handlungsnotwendigkeit für einen landesweiten Ansatz, sondern verweisen bei der Zuständigkeit für die Überwindung von Wohnungslosigkeit in erster Linie auf die Kommunen.⁷⁰

Beispielsweise wurden in Niedersachsen und Bayern zentrale Koordinierungsstellen der Wohnungslosenhilfe eingerichtet, die unterschiedlich strukturiert und mandatiert sind. Die beiden bayerischen Koordinierungsstellen beraten und vernetzen die ambulanten Beratungsstellen in den Kommunen und schlagen Modellprojekte vor, die sich mit der Betreuung und Beratung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen befassen.⁷¹ Ein ähnliches Mandat hat die Zentrale Beratungsstelle in Niedersachsen.⁷² In Berlin soll im Jahr 2020 eine ganz andere Form der Koordinierung erreicht werden: Geplant ist, die ordnungsrechtliche Unterbringung Wohnungsloser gesamtstädtisch zu koordinieren.⁷³

Ein landesweites Aktionsprogramm zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit gibt es aktuell in Nordrhein-Westfalen. Seit 1996 werden hier Projekte der Kommunen und Freien Träger im Rahmen von Landesaktionsprogrammen unterstützt. Das aktuelle Programm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ (seit 2016) stellt einerseits darauf ab, bedarfsgerechte Hilfen und Maßnahmen zur schnellen Vermittlung Wohnungsloser in eigenen Wohnraum auszubauen, und andererseits Maßnahmen zur Prävention von Wohnungslosigkeit zu entwickeln. In Berlin wurden im September 2019 neue Leitlinien der Wohnungslosenhilfe und Wohnungslosenpolitik verabschiedet⁷⁴. Andere Bundesländer haben kein dezidiertes Aktionsprogramm, widmen sich dem Thema Wohnungslosigkeit aber mit einzelnen Projekten oder Initiativen.

65 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 21.05.2015 (BGBl. I 2015, S. 610 ff.); Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG) vom 18.8.2018 (BGBl. I 2018, S. 2648 ff.). Ausführlicher: Deutscher Bundestag (28.08.2019), S. 13.

66 Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) vom 2.10.2015 (BGBl. I 2015, S. 1610 ff.).

67 Die Ergebnisse liegen seit September 2019 vor: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019).

68 Ein Regierungsentwurf liegt seit 25.09.2019 vor: Deutsche Bundesregierung (2019).

69 Für eine Übersicht zu nationalen Strategien in ausgewählten europäischen Staaten: Deutscher Bundestag (2018b).

70 Siehe zum Beispiel: Landtag Brandenburg (2017); Landtag von Sachsen-Anhalt (24.04.2018).

71 Bayerischer Landtag: https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0024276.pdf (abgerufen am 11.10.2019), S. 5.

72 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen: <https://www.zbs-niedersachsen.de/> (abgerufen am 16.08.2019).

73 Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.722198.php> (abgerufen am 25.10.2019).

74 Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: <https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/wohnungslose/> (abgerufen am 25.10.2019).

Diese Bemühungen auf Landesebene sagen noch nichts über den Erfolg der angestrebten Maßnahmen aus. Sie verdeutlichen aber, dass die Bundesländer unterschiedliche Ansätze im Umgang mit wohnungslosen Menschen entwickelt haben, die sowohl das Ausmaß von Wohnungslosigkeit als auch die Problemlagen betroffener Menschen und die Unterstützung der Kommunen bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit betreffen.

Fallbeispiel: Alleinerziehende Mutter mit drei Kindern

Frau L. ist 40 Jahre alt und alleinerziehend mit drei Kindern (6 Monate, 2 Jahre und 7 Jahre). Sie hat Gewalt in der Beziehung mit dem Vater der Kinder erlebt und ist deshalb mit diesen aus der gemeinsamen Wohnung geflüchtet. Sie reiste mit ihnen aus [Kleinstadt] nach [Großstadt], da sie hoffte, in einer größeren Stadt eher Unterstützung, Arbeit und eine Wohnung zu finden.

Die Familie kam im Januar 2019 in [Großstadt] an. Zunächst wohnte sie acht Wochen bei Bekannten, konnte dort aber nicht länger bleiben. Im März 2019 suchte Frau L. Hilfe in einer Notunterkunft für wohnungslose Familien. Die dortigen Sozialarbeiter_innen stellten einen Kontakt zur Sozialbehörde her. Im selben Monat konnten Frau L. und die Kinder in eine ordnungsrechtliche Unterkunft für Familien in einen anderen Stadtteil umziehen. Sie bewohnten dort ein 1-Zimmer-Apartment mit Bad und Küche. Diese Unterkunft sollte im April 2019 von der kommunalen Aufsichtsbehörde wegen mangelhafter hygienischer Bedingungen geschlossen werden. Auch Frau L. hatte sich beim zuständigen Sozialdienst über Kakerlaken in der Einrichtung beschwert. Daraufhin wurde ihr ein 1-Zimmer-Apartment in einem anderen Stadtbezirk angeboten, welches sie jedoch ablehnte, da dies für sie keine Verbesserung darstellte. Der verantwortlichen Sozialbehörde stehen aber keine größeren Unterkünfte zur Verfügung. Somit wohnte die Familie dort für weitere sechs Monate.

Im September 2019 ist Frau L. mit den Kindern in ein Hotel-Apartmenthaus (auch ordnungsrechtliche Unterbringung) in einem anderen Stadtteil umgezogen. Hier wohnt die vierköpfige Familie in einem Zimmer mit Kochzeile und eigenem Bad. Die älteste Tochter von Frau L. wurde in der Nähe der ersten Unterkunft eingeschult und braucht nun 90 Minuten für ihren Schulweg.

Frau L. bezieht Leistungen über das Jobcenter. Sie spricht regelmäßig beim Sozialamt vor, bräuchte aber dringend mehr Unterstützung beim Ausfüllen der Papiere und den administrativen Vorgängen (Leistungsbezug, Beantragung WBS-Schein). Neben der Versorgung der drei Kinder bleibt keine Zeit für eine intensive Wohnungssuche. Das zuständige Sozialamt versucht aktuell, Frau L. in eine Mutter-Kind-Einrichtung zu vermitteln.

2.3 Rechtliche Analyse: Das Recht auf Wohnen und Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung

Deutschland hat sich durch menschenrechtliche Verträge verpflichtet, allen Menschen das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Auch aus dem Grundgesetz ergibt sich das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, zu dem auch eine Unterkunft gehört. Das Menschenrecht auf Wohnen zielt darauf ab, allen Menschen im Hoheitsbereich des Staates eine angemessene Unterkunft zu ermöglichen; es bedeutet jedoch nicht etwa das Recht des Einzelnen auf staatliche Bereitstellung einer spezifischen Wohnung. Vielmehr ist der Staat verpflichtet, in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf angemessenes Wohnen wahrnehmen

können.⁷⁵ Zu diesen Umsetzungselementen zählen etwa die Wohnungsbaupolitik und das Bau- und Bauplanungsrecht ebenso wie der gesetzliche Mieterschutz, Antidiskriminierungsgesetze, Sozialleistungsansprüche und das Recht auf kurzfristige Notunterbringung im Fall von Wohnungslosigkeit.

Diesem breiten Ansatz entsprechend hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpaktausschuss) 2018 Empfehlungen an Deutschland zu unterschiedlichen Aspekten des Rechts auf Wohnen ausgesprochen. Das Thema Wohnungslosigkeit war erneut Schwerpunkt: Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, mehr bezahlbaren Wohnraum insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen, dazu zählen Wohnungslose, bereitzustellen. Außerdem empfiehlt er, die öffentlichen Ausgaben für Wohnen zu erhöhen, Wohnungslosigkeit zu verringern und ausreichend Unterkünfte einschließlich Notaufnahmen sowie soziale Rehabilitationszentren bereitzustellen. Nicht zuletzt empfiehlt der Ausschuss die Einführung einer Wohnungslosenstatistik nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen relevanten Kriterien. Der Ausschuss regt an, dass Deutschland Maßnahmen ergreift, um die Auswirkungen von Spekulationen auf Zugang zu bezahlbarem Wohnen auf dem städtischen Wohnungsmarkt einzudämmen.⁷⁶

Für die nachfolgende rechtliche Analyse wurde die Verankerung und Interpretation des Rechts auf Wohnen im internationalen Menschenrechtssystem und die Anwendung der Ergebnisse auf die vorübergehende Unterbringung wohnungsloser Menschen untersucht. Für die nationale Ebene wurden einschlägige Entscheidungen in den gängigen juristischen Datenbanken (juris, beck online) recherchiert und ausgewertet. Die vorhandene wissenschaftliche Literatur zum Thema wurde einbezogen.

Da ein erheblicher Teil der Menschen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind, derzeit nicht nur vorübergehend, sondern längerfristig in der ihnen zugewiesenen Unterkunft verbleibt,⁷⁷ geht es

im Weiteren um die Frage, was dies für die grund- und menschenrechtliche Bewertung bedeutet.

2.3.1 Das Recht auf Wohnen im nationalen und internationalen Recht

2.3.1.1 Das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen

Das Recht auf Wohnen findet sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und wurde in Folge mit dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in Artikel 11 als Teilaspekt des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in einen verbindlichen Vertrag überführt. Auch in anderen Menschenrechtsverträgen finden sich Aspekte des Rechts auf Wohnen, etwa in Artikel 5 lit e) iii) Anti-Rassismuskonvention, Artikel 27 Absatz 3 UN-Kinderrechtskonvention und Artikel 19 lit. a) UN-Behindertenrechtskonvention. Mit der Ratifikation eines menschenrechtlichen Vertrages übernimmt der Staat die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht für die dort verankerten Rechte. Die Rechte aus den Menschenrechtsverträgen sind in Deutschland unmittelbar geltendes Recht und auch bei der Auslegung der nationalen Gesetze heranzuziehen (Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung).

Der UN-Sozialpaktausschuss betont, dass das Recht auf Wohnen mehr als „ein Dach über dem Kopf“ bedeutet; der Wohnraum muss angemessen sein. Die Angemessenheit ist zunächst länderspezifisch zu beurteilen, nämlich in Bezug zur wirtschaftlichen Situation eines Landes und zum allgemeinen Lebensstandard. Zudem hat der Ausschuss aber mit Geltung für alle Staaten sieben Kriterien herausgearbeitet, um die Angemessenheit einer Unterkunft zu beurteilen: der gesetzliche Schutz der Unterkunft, die Verfügbarkeit von Diensten, die Bezahlbarkeit des Wohnraums, seine Bewohnbarkeit, der diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnraum, ein geeigneter Standort und die kulturelle Angemessenheit.⁷⁸ Auch in Entschei-

⁷⁵ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 11; UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 7 und 8.

⁷⁶ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018), Ziff. 55.

⁷⁷ Siehe hierzu Kapitel 2.4.2.

⁷⁸ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 7 und 8; Saul / Kinley / Mowbray (2014), S. 929.

dungen zu Individualbeschwerden hat sich der Ausschuss bereits mit einzelnen Verpflichtungen aus dem Recht auf Wohnen befasst.⁷⁹

Das Recht auf Wohnen ist auch für die Ausübung weiterer Menschenrechte von zentraler Bedeutung, etwa für das Wahlrecht oder die Rechte auf Privatsphäre, soziale Sicherheit, Arbeit oder Bildung.⁸⁰ Als angemessen kann eine Unterkunft zudem nur gelten, wenn sie in Übereinstimmung mit anderen menschenrechtlichen Verpflichtungen steht.⁸¹ Besonders relevant sind dabei das Recht auf Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt aus der Istanbul-Konvention des Europarats und das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Leben in der Gemeinschaft aus der UN-Behindertenrechtskonvention.

Das Menschenrecht auf Wohnen umfasst auch die staatliche Verpflichtung, Menschen im Falle von Wohnungslosigkeit unterzubringen.⁸² Für die kurzfristige Unterbringung in Notsituationen können dabei auch niedrigere Standards als angemessen angesehen werden als für eine dauerhafte Unterkunft. Allerdings weist die UN-Sonderbericht-erstatte(rin) zum Recht auf angemessenes Wohnen darauf hin, dass die Staaten die Standards verbessern müssen, sobald abzusehen ist, dass Notunterkünfte nicht mehr nur vorübergehend, sondern als längerfristige Lösung dienen werden.⁸³

2.3.1.2 Verankerung und Umsetzung des Rechts auf Wohnen im deutschen Recht

In Deutschland ist ein Recht auf angemessenen Wohnraum in zehn Landesverfassungen verankert.⁸⁴ In drei Landesverfassungen wird es durch

ein Recht auf „Sicherung von Obdach im Notfall“ ergänzt.⁸⁵ Die Regelungen werden allerdings überwiegend als Staatszielbestimmungen angesehen, nicht als durchsetzbare individuelle Rechte und haben daher kaum praktische Bedeutung.⁸⁶

Im Grundgesetz hingegen findet sich kein explizites Recht auf Wohnen. Allerdings ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20) das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, zu dem auch die Unterkunft gehört.⁸⁷ Dieses Recht wird einfachgesetzlich durch die sozialrechtlichen Ansprüche umgesetzt, etwa auf Wohngeld⁸⁸ (§ 3 WoGG) beziehungsweise auf die Kosten der Unterkunft (§ 22 SGB II und §§ 35 und 36 SGB XII) oder durch die Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII). Zur Abwehr unmittelbarer Gefahren und zur Überbrückung zeitlicher Lücken tritt neben das Sozialrecht die hier untersuchte Unterbringung nach Polizei- und Ordnungsrecht.

2.3.1.3 Polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen

Die polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Unterbringung von unfreiwillig obdachlosen Menschen werden nach den jeweiligen landesrechtlichen Polizei-, Ordnungs-, Sicherheits- oder Verwaltungsgesetzen vollzogen. Es geht dabei um die Beseitigung einer akuten Gefahrenlage der unfreiwilligen Obdachlosigkeit, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Dabei hat sich das Verständnis, welche Schutzgüter durch Obdachlosigkeit gefährdet sind, mit

79 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2017), Mitteilung Nr. 5/2015, Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain, Views angenommen am 20. 06 2017, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015. Ausführlich zur Entscheidung siehe Bettzieche (2018).

80 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 9.

81 UN, Commission on Human Rights (1995). Ziff. 12 und 13.

82 Ebd., Ziff. 11.

83 UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 16.

84 Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Bremen, Bayern, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

85 Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

86 Dreier (2015), Art. 20 Rn. 22, 23, Ziff. 135.

87 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 135, 200.

88 Das Wohngeld dient zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es kann als Miet- oder Lastenzuschuss gezahlt werden.

der Zeit fundamental gewandelt: Während früher die obdachlose Person als Störer für Rechtsgüter der Allgemeinheit angesehen wurde, wird nun auf die Gefährdung der Grundrechte des obdachlosen Menschen (sein Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde) abgestellt. Diese Gefahr müssen die Behörden durch die Unterbringung abwenden.⁸⁹

Trotz dieses Bedeutungswandels hin zu den Grund- und Menschenrechten als Schutzgut fand aber keinerlei ausdrückliche gesetzliche Regelung der Unterbringungspflicht statt. Noch immer werden die Maßnahmen unter die allgemeine polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrenabwehrklausel (sogenannte polizeiliche Generalklausel) gefasst. In der Rechtsprechung wird die Rechtmäßigkeit der Art und Weise der Unterbringung im Einzelfall anhand des Menschenwürdemaßstabs geprüft.⁹⁰ Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein Mittel zur kurzfristigen Gefahrenabwehr. Es soll sich nicht um reguläres Wohnen handeln, sondern um eine vorübergehende Unterbringung.⁹¹ Daher ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass geringere Standards zur Anwendung kommen, als dies für eine dauerhafte Wohnung der Fall wäre.⁹²

Eine grund- und menschenrechtliche Herausforderung stellt der Befund dar, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung, die rechtlich in Deutschland als Mittel der kurzfristigen Gefahrenabwehr mit entsprechend niedrigen Standards konstruiert ist, in der Realität für nicht wenige Menschen über lange Zeiträume ihr Wohnen darstellt und sie wenig Chancen haben, aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung wieder herauszukommen.⁹³

2.3.2 Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung

Die menschenrechtlichen Anforderungen an angemessenes Wohnen gelten auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Als Analyserahmen werden in der Folge die vom UN-Sozialpaktausschuss 1991 entwickelten Kriterien für angemessenes Wohnen (Abbildung) zugrunde gelegt. Diese werden um die Anforderungen aus den jüngeren Menschenrechtskonventionen, insbesondere der Istanbul-Konvention gegen Gewalt gegen Frauen und der UN-Behindertenrechtskonvention ergänzt.

Wie der Abgleich der internationalen Kriterien mit der nationalen Rechtsprechung im Folgenden zeigt, werden überwiegend die gleichen Aspekte berücksichtigt, um die Angemessenheit beziehungsweise Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu beurteilen. In einigen Bereichen, und zwar beim diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere der Barrierefreiheit und der Berücksichtigung weiterer besonderer Bedarfe, sowie beim Gewaltschutz ergeben sich aus den Menschenrechten weitergehende Anforderungen. Andere Aspekte, etwa bezüglich des Standorts, scheinen bislang kaum zum Gegenstand von Gerichtsverfahren gemacht worden zu sein.

89 Denninger (2012), Rn. 151; Gusy (2017), Rn. 342; Steinmeier (1992) übt am Verharren der Praxis an der Konstruktion des Obdachlosen als Störers Kritik, S. 94 ff., 221 ff., 370; Ruder (2015), S. 8.

90 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 03.08.2012 – 4 CE 12.1509, Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Leitsatz 1; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Leitsatz 2 und Rn 28; Huttner (2017), S. 120 ff.; Ruder (2015), S. 20; Rosenke (2017b).

91 Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3B 380/13, Rn. 12.

92 Obergerverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 03.02.2017 – B 209/2017, Leitsatz 3; Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 12; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10.10.2008 – 4 CE 08.2647, Rn. 7 (Obdachlosenfürsorge dient nicht der „wohnungsmäßigen Versorgung“, sondern der Beschaffung einer vorübergehenden Unterkunft einfacher Art); Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 05.04.2012 – AN 5 K 11.01070, Rn. 17-18; Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12, Rn. 9.

93 Siehe Kapitel 2.4.2 zur Unterbringungsdauer.

Abbildung 4: Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung Wohnungsloser



Die Gerichte entscheiden jeweils nur die im Einzelfall aufgeworfenen Fragen. Häufig wird im Eilrechtsschutz entschieden, in dem die Rechtsfragen nur summarisch geprüft werden. Deshalb kann sich aus der Rechtsprechung kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die vom UN-Sozialpakt-ausschuss entwickelten Kriterien für das Recht auf angemessene Unterbringung werden bislang von den deutschen Gerichten nicht als Auslegungshilfe herangezogen. Bei der Analyse der Rechtsprechung ist auch zu berücksichtigen, dass wohnungslose Menschen über eine geringe Beschwerdemacht verfügen und ihre Rechte selten ohne Unterstützung vor Gericht einklagen werden.

2.3.2.1 Gesetzlicher Schutz

Als erstes Element des Rechts auf Wohnen sieht der UN-Sozialpakt-ausschuss den gesetzlichen Schutz der Wohnung. Die Unterkunft einer Person soll durch rechtliche Garantien gesichert

werden, sei es durch einen mietrechtlichen Anspruch oder durch einen rechtlichen Schutz vor Zwangsräumung.⁹⁴

Im Falle der ordnungsrechtlichen Unterbringung besteht in Deutschland ein Anspruch der unfreiwillig obdachlosen Person gegenüber der zuständigen Behörde auf Unterbringung. Personen, die gegenüber der Behörde zum Ausdruck bringen, dass sie nicht (mehr) im Freien leben wollen, müssen als unfreiwillig obdachlose Menschen von der Behörde untergebracht werden.⁹⁵ Dieser Anspruch ist gegenüber der Behörde mit einer Verpflichtungsklage auch gerichtlich durchsetzbar. Es besteht jedoch kein Anspruch, in einer konkreten Unterkunft bleiben zu können. Es kann in der Folge auch zu einer Einweisung in eine andere Unterkunft kommen.⁹⁶

Ein Problem in der Rechtsdurchsetzung besteht, wenn die Kommune eine Unterbringung unter Hinweis auf die fehlende örtliche Zuständigkeit ablehnt, weil die obdachlose Person nicht in der

⁹⁴ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (a). Weitere Ausgestaltung erfährt dieser Punkt auch in UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997).

⁹⁵ In diesem Sinne: Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30.04.1991 – 11 TG 567/91, Rn. 4; Oberverwaltungsgericht Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 23.07.2009 – 3 M 92 /09, Rn. 11; mit weiteren Nachweisen: Gusy (2017), Rn 343 ff.; Huttner (2017), S. 37 f.

⁹⁶ Eine sogenannte Umsetzung; siehe Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 28.

Kommune gemeldet ist. Die obergerichtliche Rechtsprechung hat aber klargestellt, dass diejenige Behörde zuständig ist, in deren Bereich die Obdachlosigkeit besteht beziehungsweise die obdachlose Person die Unterbringung begehrt. Es ist nicht auf die letztmalige Unterkunft oder Meldeadresse abzustellen, sondern die Gefahr ist an den tatsächlichen Aufenthaltsort der obdachlosen Person gebunden.⁹⁷ Dies gilt auch für ausländische Staatsangehörige.⁹⁸

Ein Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung besteht dann nicht, wenn die Betroffenen sich durch Selbsthilfe – intensive eigene Bemühungen inklusive der Inanspruchnahme von anderen Hilfesystemen wie der Sozialhilfe⁹⁹ – eine Wohnmöglichkeit verschaffen können.¹⁰⁰ Auch im internationalen Recht ist anerkannt, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein aktives Individuum voraussetzen, das seine Bedarfe primär durch eigene Anstrengungen befriedigt, für die der Staat förderliche Rahmenbedingungen schafft, der Staat jedoch eintreten soll, wenn ein angemessener Lebensstandard aus eigener Kraft nicht erreicht werden kann.¹⁰¹

Allerdings nehmen einige Behörden den Vorrang der Selbsthilfe bereits dann an, wenn die Betroffenen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dies gilt insbesondere für Personen aus anderen EU-Staaten, da hier die Behörden davon ausgehen, dass bei diesen Personen Selbsthilfe durch Rückreise erreicht werden kann.¹⁰² Laut mehrerer obergerichtlicher Urteile ist jedoch der

pauschale Ausschluss von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger_innen von der ordnungsrechtlichen Unterbringung unter Verweis auf Selbsthilfe durch Rückreise unzulässig.¹⁰³ Das OVG Berlin-Brandenburg stellt darauf ab, ob im Herkunftsland oder andernorts tatsächlich eine konkrete Unterbringungsmöglichkeit durch Wohneigentum, Miete oder Aufnahme durch direkte Verwandte besteht.¹⁰⁴ Generell verweisen die Gerichte auf den allgemeinen Vorrang der sozialhilferechtlichen Ansprüche, die für freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger_innen eine komplexe Prüfung erfordern. Zumindest seien die Behörden verpflichtet, unfreiwillig obdachlose EU-Bürger_innen in einer akuten Notlage für einen angemessenen Zeitraum bis zur Klärung etwaiger sozialrechtlicher Ansprüche ordnungsrechtlich unterzubringen.¹⁰⁵

Ist abschließend gerichtlich erklärt, dass in dem konkreten Einzelfall keine Sozialleistungsansprüche bestehen, ist die Konsequenz rechtlich ungeklärt: Können die Kommunen die betroffenen Personen dann auf Selbsthilfe durch Rückreise verweisen – und bei Verweigerung der Rückreise von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgehen¹⁰⁶? Oder kommt es auch dann auf die gefahrenrechtliche Situation an und besteht deshalb bei akuter Obdachlosigkeit nach wie vor eine Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, um die Gefahr für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des obdachlosen Menschen abzuwenden¹⁰⁷?

97 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 7; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.01.2016 – 3 B 358/15, Leitsatz und Rn. 5; Hessisches Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 05.02.2003 – 11 TG 3397/02, Leitsatz; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 27.03.1991 – 12 M 23/91, Orientierungssatz.

98 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Orientierungssatz und Rn. 10.

99 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21.09.2006 – 4 CE 06.2465, Rn. 4; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29.11.2010 – 4 CE 10.2519, Rn. 2; Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Orientierungssatz und Rn. 18; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 04.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 13.

100 Hessisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 28.

101 Eide (2001), S. 9, 23.

102 Ausführlicher hierzu Ruder (2017b), S. 113-145, S. 128.

103 Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 07.02.2013 – 1 B 1/13; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 14 und 16.

104 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1, Rn. 11f.

105 Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 07.02.2013 – 1 B 1/13, Rn. 24; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1, Rn. 24; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 10.

106 So Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in einem nicht die Entscheidung tragenden Abschnitt, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Rn. 15.

107 So Ruder (2017a), S. 208; Kanalan/ Kößler (2018 a und b), S. 306; ähnlich Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 10.

Beim Kriterium gesetzlicher Schutz laufen die menschenrechtlichen Vorgaben und die nationalen Vorgaben grundsätzlich im Einklang. Eine Rechtsunsicherheit gibt es allerdings in der Frage, wann Selbsthilfe anzunehmen ist und damit kein Anspruch auf Unterbringung vorliegt. Dies betrifft in der Praxis vor allem nichtdeutsche Staatsangehörige.

2.3.2.2 Versorgung und Bewohnbarkeit

Die menschenrechtlichen Kriterien besagen, dass jede Unterkunft neben Einrichtungsgegenständen über Infrastruktur im Sinne von Trinkwasser, Strom zum Kochen, Heizen und für Beleuchtung sowie sanitäre Anlagen und Waschanlagen verfügen soll. Hinzu kommen Möglichkeiten zur Lagerung von Lebensmitteln und eine Versorgung mit Notfalldiensten.¹⁰⁸ Die Mindestanforderungen zur Bewohnbarkeit der Unterkunft umfassen, dass ausreichender Platz für die schutzsuchenden Personen zur Verfügung steht und die Unterkunft Schutz vor Kälte, Hitze, Regen und Wind sowie vor gesundheitlichen Gefahren bietet und körperliche Sicherheit gewährleistet.¹⁰⁹

Auf nationaler Ebene wird darauf abgestellt, dass die zur Verfügung gestellte Unterkunft menschenwürdig sein muss. Dies bezieht sich sowohl auf die Versorgung (Verfügbarkeit von Diensten) als auch die Bewohnbarkeit. Zu den Mindestanforderungen zählt die Rechtsprechung ausreichende Beheizbarkeit im Winter, hygienische Grundanforderungen, genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein

Bett und ein Schrank beziehungsweise eine Kommode zählen, sowie elektrische Beleuchtung.¹¹⁰

Gemeinschaftsunterkünfte gelten in der Regel als ausreichend;¹¹¹ bezüglich der tatsächlichen Fläche beziehungsweise der Größe einer Notunterkunft, die einer obdachlosen Person zustehen soll, gibt es in Deutschland so gut wie keine Mindeststandards¹¹². Gemeinschaftsunterkünfte gelten erst dann nicht mehr als zumutbar, wenn aufgrund der vorliegenden Unterbringung eine ernsthafte Schädigung der Gesundheit anzunehmen ist.¹¹³ Die zuständige Verwaltungsbehörde hat die Einhaltung der Mindestanforderungen an Ausstattung, Größe und Hygiene auch in Unterkünften privater Betreiber sicherzustellen.¹¹⁴ Ein obdachloser Antragsteller darf von der Behörde nicht darauf verwiesen werden, dass ihm für eine bestimmte Zeit ein Schlafsack, eine Thermomatte und ein Zelt zur Verfügung gestellt wird.¹¹⁵

Die Achtung der Menschenwürde nach Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz erfordert, dass der obdachlosen Person ungeachtet von Witterungsverhältnissen nicht nur zeitweise, sondern den ganzen Tag über eine geschützte Sphäre geboten wird.¹¹⁶ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ist der Ansicht, dass es räumlich getrennte Unterkünfte für den Tag und die Nacht geben kann, wenn die Entfernungen zumutbar sind.¹¹⁷

Bei den Kriterien Versorgung und Bewohnbarkeit stimmen die zu berücksichtigenden Aspekte im Rahmen der von der Rechtsprechung vorgenommenen Menschenwürdigkeitsprüfung im Wesentlichen mit den vom UN-Sozialpakt Ausschuss benannten Aspekten überein.

¹⁰⁸ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (b).

¹⁰⁹ Ebd., Art. 8 (d).

¹¹⁰ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 03.08.2012 – 4 CE 12.1509, Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 31; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22.

¹¹¹ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – 4 ME 476/03, Orientierungssatz 2 und Rn. 4: keine menschenwürdige Unterkunft, da eine Familie mit vier Personen (zwei schulpflichtige Kinder) getrennte Wohnbereiche benötigt.

¹¹² Ausnahmen u.a. Berlin (Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010)). Siehe Kapitel 2.4.4.

¹¹³ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04.03.1992 – 9B 3839/91, Rn. 7; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – 4 ME 476/03, Orientierungssatz 2; Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 25.11.2015 – 1 L 1429/15, Rn. 8: Unterbringung in einem Einmannzelt mit Schlafsack und Thermomatte entspricht nicht der Menschenwürde.

¹¹⁴ Hierzu Ruder (2015), S. 43 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁵ Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 25.11.2015 – 1 L 1429/15, Rn. 8.

¹¹⁶ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 4.3.1992 – 9B3839/91, Rn. 8; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.02.2017 – 9 B 3839/91, Leitsatz 4; Pewestorf / Söllner / Tölle, (2017), § 12, Rn. 28.

¹¹⁷ Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.02.1993 – 1 S 279/93, Rn. 8.

2.3.2.3 Bezahlbarkeit

Das menschenrechtliche Kriterium der Bezahlbarkeit stellt darauf ab, dass die mit dem Wohnraum verbundenen Kosten die Möglichkeiten der Menschen, sich andere wichtige Güter und Dienstleistungen zu leisten, nicht zu sehr einschränken soll.¹¹⁸ Dieser Grundsatz muss auch auf die Kosten der vorübergehenden Unterbringung angewendet werden.

In Deutschland darf unfreiwillig obdachlosen Personen die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht verwehrt werden, wenn sie diese nicht selbst bezahlen können.¹¹⁹ Dennoch scheint sich dies in der Praxis teilweise anders darzustellen, sodass teilweise nur Menschen untergebracht werden, die Anspruch auf Sozialleistungen haben.¹²⁰

Auch bei zahlungsfähigen, aber zahlungsunwilligen Obdachlosen darf die Zuweisung einer Unterkunft nicht von der Zahlung von Benutzungsgebühren abhängig gemacht werden.¹²¹ Die Kommune muss also unterbringen und dann anschließend ihre Forderung gegenüber der zahlungsunwilligen Person durchsetzen.

Im Hinblick auf die Bezahlbarkeit sind die Voraussetzungen der internationalen Vorgaben bei der ordnungs- und polizeirechtlichen Unterbringung auf der rechtlichen Ebene erfüllt.

2.3.2.4 Diskriminierungsfreier Zugang

Der Zugang zu angemessenem Wohnen muss für jede Person diskriminierungsfrei möglich sein. Den am stärksten ausgegrenzten Personen soll Vorrang eingeräumt werden, und es sollen beson-

dere Maßnahmen ergriffen werden, um eine angemessene Unterkunft sicherzustellen für Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Menschen, die in von Naturkatastrophen gefährdeten Gebieten leben, und andere, die dies benötigen.¹²² Dabei sind insbesondere die Vorgaben aus der UN Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen – insbesondere Artikel 9 (Barrierefreiheit) und Artikel 19 (unabhängige Lebensführung) in Verbindung mit Artikel 2 (Diskriminierungsverbot).

Bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Deutschland werden die Bedarfe besonders verletzlicher Gruppen nicht systematisch berücksichtigt. Einerseits wird von den Gerichten häufig auf die überbrückende Funktion der ordnungsrechtlichen Unterbringung verwiesen, um spezifische Bedarfe abzulehnen.¹²³ Andererseits wird in einzelnen Entscheidungen durchaus auf spezifische Bedarfe Bezug genommen, etwa indem die Bedarfe von besonders hilfsbedürftigen Obdachlosen beispielsweise bei Schwangerschaft, Gebrechlichkeit oder Krankheit einbezogen werden, um die Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu prüfen.¹²⁴ In Einzelfällen wurden die Bedarfe von Familien mit Kindern berücksichtigt¹²⁵ oder unter Bezugnahme auf Artikel 6 Grundgesetz festgehalten, dass Ehepaare einen Anspruch haben, eine gemeinsame Unterkunft zu erhalten.¹²⁶

Im Hinblick auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist bislang keine einheitliche Linie in der Rechtsprechung erkennbar. Maßstab der Rechtsprechung ist auch in diesen Fallkonstellationen die menschenwürdige Unterbringung. In einem Urteil wird eine barrierefreie Toilette für einen Betroffenen mit Rollstuhl als notwendig für eine menschenwürdige Unterbringung angesehen, da ansonsten die Tür der Toilette nicht geschlos-

118 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (c).

119 Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 09.01.1996 – 2 S 2757/95, Rn. 30.

120 Siehe Kapitel 2.4.3.

121 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 16.07.2012 – 6 B 57/12, Leitsatz und Rn. 30.

122 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009).

123 Zum Beispiel Oberverwaltungsgericht Nordrhein Westfalen, Beschluss vom 17.02.2016 – 9 B 209/17, Leitsatz 3; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 12; Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.02.1994 1 S 1027/93, Rn. 55.

124 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 14.04.2014 – 1 B 213/14, Rn. 11.

125 Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – ME 476/03, Orientierungssatz 2 und Rn. 4; Verwaltungsgericht Neustadt, Beschluss vom 3.06.2014 – 5 L 469/14, Leitsatz 1 und 2 und Rn. 20 und 22.

126 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn.14.

sen werden konnte.¹²⁷ Ein anderes Gericht sah eine barrierefreie Dusche auch für einen Schwerbehinderten hingegen nicht als notwendig für eine menschenwürdige Unterbringung an.¹²⁸ Die Unterbringung eines Mannes, dem aufgrund einer Vorfußerkkrankung das Treppensteigen nicht gefahrlos möglich war, im ersten Stock einer Unterkunft wurde dagegen als nicht dem Mindestschutz entsprechend angesehen.¹²⁹

Die Gerichte verweisen für besondere Bedarfe häufig auf den Vorrang anderer, spezifischer Hilfesysteme, etwa Sozialhilfe, Pflege- oder Krankenkassen¹³⁰, Einrichtungen für Suchtkranke¹³¹, Pflege- und Altersheime¹³² oder psychiatrische Einrichtungen (bis hin zur Zwangseinweisung)¹³³. In der Realität ist allerdings der Übergang zwischen den Hilfesystemen nicht einfach zu bewältigen und viele Angebote für die von Wohnungslosigkeit Betroffenen sind nicht niedrigschwellig genug.¹³⁴ Für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen wurde in einem Fall wegen fehlender Unterbringungsfähigkeit der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung ganz verweigert.¹³⁵

Insgesamt zeigt sich beim Kriterium des diskriminierungsfreien Zugangs keine einheitliche Linie in der Rechtsprechung. Insbesondere für Menschen mit Behinderungen gibt es Rechtsunsicherheit, was die Anforderungen der Barrierefreiheit angeht.

2.3.2.5 Standort

Als weiteres Element des Rechts auf Wohnen fordert der UN-Sozialpakt Ausschuss, dass auch der Standort einer Wohnung angemessen sein muss. Diese soll an einem Ort sein, der Zugang zu Be-

schäftigungsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, Schulen, Kinderbetreuung und anderen sozialen Einrichtungen ermöglicht. Es sollte sich nicht auf oder in der Nähe von verschmutzten Standorten befinden.¹³⁶ Der Standort der vorübergehenden Unterkunft muss nach den menschenrechtlichen Vorgaben den Bedarfen der Obdachlosen Rechnung tragen. Das Erreichen von Arbeitsplätzen, einer Gesundheitsversorgung oder Beratungsstellen muss auch für Bewohner_innen einer ordnungsrechtlichen Unterkunft gewährleistet sein. Für Kinder und Jugendliche muss ein Schulbesuch möglich sein.

Dieses Kriterium spielt in der Rechtsprechung hierzulande bislang eine geringe Rolle. Die Frage der Weite des Schulwegs wird in einem Urteil aufgegriffen.¹³⁷

2.3.2.6 Gewaltschutz

Gewaltschutz ist ein Aspekt, der in den sieben Kriterien des UN-Sozialpakt Ausschusses nicht explizit genannt ist. Andere menschenrechtliche Vorgaben, wie zum Beispiel aus der Istanbul-Konvention, verpflichten die Vertragsstaaten aber, Frauen vor Gewalt zu schützen, Unterstützungsangebote sowie sichere Unterbringung zu gewährleisten – unabhängig von Wohnort, Aufenthaltsstatus, Nationalität oder Gesundheitszustand (Artikel 20–26 Istanbul-Konvention). Umfasst sind somit auch wohnungslose Frauen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

Gewalterfahrungen sind in der Biographie wohnungsloser Frauen eher die Regel als die Ausnahme. Bekannt ist, dass ein Teil der wohnungslosen Frauen die gemischtgeschlechtlichen Angebote des Hilfesystems Wohnungslosenhilfe meidet,

127 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 07.03.2018 – E 129/19, Rn. 14–20.

128 Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428, Rn. 10. Kritik an der mangelnden Berücksichtigung der UN- BRK: Hlava / Zingsem (2014).

129 Landgericht Waldshut-Tiengen, Urteil vom 24.02.2017 – 1 O 212/16, Rn. 17, Amtshaftung: Schmerzensgeld aufgrund eines Treppensturzes

130 Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Orientierungssatz und Rn. 18.

131 Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 16.4.2013 – Au 7 E 13.528, Rn. 28.

132 Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Rn. 18.

133 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 13.03.2015 – 6B 10/15, Rn. 4.

134 Siehe Kapitel 2.4.6 bzw. 2.4.3.

135 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 13.03.2015 – 6B 10/15, Rn. 4.

136 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (g).

137 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 14.04.2014 – 1 B 213/14, Rn. 16.

verdeckt wohnungslos lebt oder erst sehr spät Unterstützung sucht, unter anderem weil sie keine spezifischen geschützten Räume mit Beratungsangeboten vorfinden und in gemischtgeschlechtlichen Angeboten Angst vor Übergriffen haben. Auch bei den Schutz- und Unterstützungsstrukturen gegen geschlechtsspezifische Gewalt gibt es Zugangsbarrieren für wohnungslose Frauen. Problematisch ist insbesondere, dass Frauenhäuser für suchtkranke und psychisch kranke Frauen oder, allgemeiner gefasst, für wohnungslose Frauen mit hohem Unterstützungsbedarf schwer zugänglich sind.

Denkbare Maßnahmen sind die geschlechtergetrennte Unterbringung für Frauen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. In gemischtgeschlechtlichen Unterkünften können Gewaltschutzkonzepte eine Möglichkeit sein, einen besonderen Fokus auf die geschlechtsspezifischen Bedarfe von Frauen zu legen.

2.3.3 Grund- und menschenrechtliche Anforderungen bei steigender Aufenthaltsdauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen fordert als Ziel die volle Verwirklichung des Rechts für alle Menschen, das bedeutet auch die Überwindung einer Notunterkunft mit geringeren Standards.¹³⁸ Wie eben dargestellt geht auch die deutsche Rechtsprechung davon aus, dass die basalen Standards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung nur deshalb mit dem Menschenwürdegrundsatz vereinbar sind, weil es sich um eine vorübergehende Unterbringung zur Überbrückung einer Notsituation handelt.¹³⁹ Zahlen der Bundesländer zur Unterbringungsdauer verdeutlichen allerdings,

dass die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht mehr nur eine vorübergehende Lösung ist: Rund ein Drittel der untergebrachten Personen ist dort länger als zwei Jahre.¹⁴⁰

Dennoch gibt es nur sehr vereinzelt Regelungen oder Urteile, welche die tatsächliche Dauer des Aufenthalts in der Unterkunft mit den anzuwendenden Standards ins Verhältnis setzen. Ein Anhaltspunkt, dass eine vorübergehende Unterkunft nur bis zu einem Jahr dauern soll und ansonsten andere Standards anzulegen sind, findet sich in der Empfehlung für das Obdachlosenwesen in Bayern.¹⁴¹ In der Rechtsprechung geht es hinsichtlich der Dauer eher um die Frage der Befristung der Zuweisung, entweder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für den Eigentümer einer zur Unterbringung von Obdachlosen beschlagnahmten Wohnung¹⁴² oder um den vorübergehenden Charakter gegenüber der wohnungslosen Person zu betonen und diesen zur Suche nach einer Wohnung anzuhalten¹⁴³. Das Verwaltungsgericht Oldenburg lehnte 2012 selbst bei einer 18 Jahre dauernden Unterbringung eine Verpflichtung zur Erhöhung der Standards ab – mit dem Verweis, die Unterbringung sei ihrer Natur nach vorübergehend.¹⁴⁴

Die tatsächlichen hohen Verweildauern für eine große Gruppe von Menschen und die Befunde zu den Barrieren, die den Zugang zu anderen Hilfesystemen und zum normalen Wohnungsmarkt versperren,¹⁴⁵ stellen die Vorannahmen der Rechtsprechung, durch Fristen und niedrige Standards sei der längere Verbleib in der ordnungsrechtlichen Unterbringung zu verhindern, stark in Frage. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass viele der zitierten Urteile aus der Zeit vor der Zuspitzung der Situation auf dem Wohnungsmarkt stammen. Ein jüngeres Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erklärt hingegen eine

138 UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 16.

139 Siehe die Nachweise in Fußnote 92.

140 Zahlen zur Unterbringungsdauer im Detail siehe Kapitel 2.4.2.2.

141 Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997), Rn 5.2.1.1.

142 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 03.06.1994 – 3 W 14/94, Rn. 11.

143 Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.09.1991 – 11 TG 1481/9, Rn. 19; Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 23.07.2009 – 3 M 92/09, Rn. 14 und 15; Bayerisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 16.

144 Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12, Leitsatz und Rn. 4.; konkret ging es um die Bereitstellung einer barrierefreien Dusche.

145 Siehe auch Kapitel 2.4.5.

kurze Befristung der Unterbringung mit Verweis auf die angespannte Wohnungssituation und die Schwierigkeiten, die die Antragsteller als Geringverdiener und Familie mit Säugling beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben, für unzulässig.¹⁴⁶

Angesichts der tatsächlichen Situation ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten für diejenigen Menschen, die längerfristig in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bleiben, ein staatlicher Handlungsauftrag. Denn der Staat muss alle verfügbaren Ressourcen für das Ziel einsetzen, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen.¹⁴⁷ Mit welchen Maßnahmen der Staat dieses Ziel verfolgt – etwa der Verstärkung von Unterstützungsangeboten für den Zugang zum Wohnungsmarkt, einer Erhöhung des geschützten Segments, Housing-First-Konzepten oder der Verlegung in eine Unterkunft mit höheren Standards nach einer festgelegten Verweildauer –, lassen die Menschenrechte dabei offen.

2.3.4 Zwischenfazit

Das Menschenrecht auf Wohnen ist im internationalen Recht verankert. Es wird in Deutschland durch eine Vielzahl rechtlicher Regelungen und exekutiver Maßnahmen umgesetzt, darunter auch die ordnungsrechtliche Unterbringung bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit. Ziel der Unterbringung ist der Schutz der Grund- und Menschenrechte der obdachlosen Person. Es gibt jedoch keine weitergehende gesetzliche Differenzierung, wann ein Unterbringungsanspruch besteht und welche Anforderungen an die Unterkunft zu stellen sind. Dies wurde von der Rechtsprechung anhand des Menschenwürdemaßstabs entwickelt.

Der Abgleich der internationalen Kriterien für angemessenes Wohnen und der nationalen Rechtsprechung zeigt, dass die Rechtsprechung zwar keinen Bezug auf die Kriterien aus dem internationalen Menschenrechtsschutzsystem nimmt, aber überwiegend die gleichen Aspekte berücksichtigt werden, um die Angemessenheit beziehungsweise Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu

beurteilen. In einigen Bereichen, nämlich beim diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere der Barrierefreiheit und der Berücksichtigung weiterer besonderer Bedarfe, sowie beim Gewaltschutz ergeben sich aus den Menschenrechten weitergehende Anforderungen. Andere Aspekte, etwa bezüglich des Standorts, scheinen bislang kaum zum Gegenstand von Gerichtsverfahren gemacht worden zu sein.

Angesichts der derzeit hohen tatsächlichen Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten ein staatlicher Handlungsauftrag. Denn der Staat muss alle verfügbaren Ressourcen für das Ziel einsetzen, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen. Mit welchen Maßnahmen der Staat dieses Ziel verfolgt, lassen die Menschenrechte dabei offen.

2.4 Empirische Analyse: Die ordnungsrechtliche Unterbringung in der Praxis

In diesem Teil der Analyse hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung befasst. Zentrale Fragen waren dabei: Wie ist der Zugang zu den Unterkünften (wer kommt hinein, wer nicht?), die Ausstattung (wie sieht es darin aus?) und der Weg aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Normalwohnraum (wer schafft es aus welchen Gründen nicht aus den Unterkünften heraus?).

Im Zeitraum Februar bis Mai 2019 wurden mit insgesamt 28 Expert_innen Interviews und Fokusgruppen durchgeführt. Befragt wurden Vertreter_innen der verantwortlichen Behörden (Ordnungs-/ Sozialamt oder Fachstelle Wohnungslosigkeit), der freien Träger der Wohnungslosenhilfe sowie aktuell oder ehemals wohnungslose Personen aus sechs Kommunen. Da die Situation der Wohnungslosen sowie die ordnungsrechtliche Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich aussehen, wurden

146 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 16.

147 Art. 2 Abs. 2 UN_Sozialpakt; zur Bedeutung des Prinzips der schrittweisen Verwirklichung vgl. Eide (2001), S. 9, 22 ff.

Kommunen ausgewählt, die maximal verschieden sind (Größe der Stadt, Ost-West, Organisation der Wohnungsnotfallhilfe vor Ort). Darüber hinaus wurden Studien zur Wohnungslosenhilfe beziehungsweise zur Situation Wohnungsloser sowie die verfügbaren Informationen der Länder und Kommunen (Kleine Anfragen, Statistiken) ausgewertet.

Insgesamt erlaubt die Analyse keine repräsentativen Aussagen zur Unterbringungssituation wohnungsloser Menschen in Deutschland. Sie wirft, eingebettet in die bestehende Datenlage, exemplarisch Schlaglichter auf zentrale Problemlagen bezüglich der Frage, ob und wie wohnungslose Menschen durch die Kommunen ordnungsrechtlich untergebracht werden.

2.4.1 Das Hilfesystem für Wohnungslose

Verantwortlich für die Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Wohnungslosigkeit sind in Deutschland in erster Linie die Kommunen. Bund und Länder haben Steuerungsmöglichkeiten. Wie wohnungslose Menschen vor Ort unterstützt beziehungsweise untergebracht werden, ist kommunal sehr unterschiedlich geregelt;¹⁴⁸ es gibt keine entsprechenden Vorgaben vonseiten der Länder oder des Bundes.

Verschiedene Säulen

Vereinfacht gesagt, besteht das Hilfesystem für bereits wohnungslose Menschen¹⁴⁹ aus drei Säulen:

Erstens, die ordnungsrechtliche Unterbringung: Unfreiwillige Obdachlosigkeit bedroht die grundgesetzlich geschützten Güter der körperlichen Unversehrtheit, von Leib und Leben der betroffenen Menschen. Die Ordnungsbehörden und die Polizei sind – auf der Grundlage der Ordnungs- und

Polizeigesetze der Länder – verpflichtet, diese Bedrohung abzuwehren. Sie müssen die betroffenen Personen daher unterbringen. Die Unterbringung nach Ordnungsrecht dient nicht einer „wohnungsmäßigen Versorgung“, sondern soll den Betroffenen eine vorübergehende Unterkunft einfacher Art verschaffen.¹⁵⁰

Zweitens, die im Sozialrecht begründete Unterstützung: Neben den Leistungen zum Lebensunterhalt und für die Unterkunft nach SGB II und XII sind in der Wohnungslosenhilfe Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII von zentraler Bedeutung. Danach besteht ein Anspruch auf Unterstützung zur Prävention und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Dies ist dann der Fall, wenn bei Personen besondere Lebensverhältnisse (drohende oder tatsächliche Wohnungslosigkeit) mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind.¹⁵¹ Zu den sogenannten 67-er-Maßnahmen im Kontext der Wohnungsnotfallhilfe gehören vor allem Beratung und persönliche Hilfe für die Betroffenen und ihre Angehörigen sowie Maßnahmen bei Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung – beispielsweise Unterstützung und Hilfe bei Kontakt zu Behörden, bei der Wohnungssuche oder Haushaltsführung, aber auch verschiedene „Sonderwohnformen“ wie betreutes Einzel- oder Gruppenwohnen (ambulanter Bereich) sowie Wohnheime, die auch als spezifische Clearing- oder Kriseneinrichtungen ausgelegt sein können (stationär oder teilstationär). Persönliche Hilfen und Sonderwohnformen können sowohl vorübergehend als auch längerfristig angelegt sein. Die Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII werden ganz überwiegend nicht von staatlichen Einrichtungen, sondern von den Freien Trägern der Wohlfahrtspflege erbracht. Ob und in welchem Umfang Beratungsangebote nach §§ 67 ff. SGB XII (insbesondere in Form von Fachberatungsstellen) bestehen, ist kommunal sehr unterschiedlich; vor allem in ländlichen Gebieten sind diese teilweise kaum oder gar nicht vorhanden.

148 Für einen Überblick siehe Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 54–74.

149 Komplette ausgeklammert ist die institutionelle Struktur zur Prävention von Wohnungslosigkeit (da der Fokus dieses Berichts auf der Unterbringung bereits wohnungsloser Menschen liegt). Auch diese ist kommunal sehr unterschiedlich organisiert.

150 Siehe Kapitel 2.3.

151 Die Leistungen stellen auf Überwindung der sozialen Schwierigkeiten ab. Diese müssen so mit der (drohenden) Wohnungslosigkeit verbunden sein, dass die Wohnungslosigkeit nur überwunden werden kann, wenn auch die sozialen Schwierigkeiten überwunden werden (vgl. § 1 Abs. 1 Durchführungsverordnung zu § 69 SGB XII). Liegen lediglich besondere Lebensverhältnisse (Wohnungslosigkeit) ohne soziale Schwierigkeiten vor, besteht kein Anspruch nach §§ 67 ff. SGB XII.

Drittens, niedrigschwellige Unterstützung für Wohnungslose: Ob und in welchem Umfang diese Hilfsangebote existieren, ist kommunal sehr unterschiedlich. Sie umfassen beispielsweise Tagesaufenthalte und Tagerestrukturpunkte (Möglichkeiten für Körper- und Wäschepflege, Bereitstellung einer Postadresse, Austausch, Suppenküche), Notunterkünfte (nur Nachtaufenthalt, Aufenthalt auf wenige Tage begrenzt), Winternotprogramme, Kältehilfe oder niedrigschwellige medizinische Hilfen wie Medimobile und anderes.

Diese Dreiteilung des Hilfesystems ist stark vereinfacht. Betroffenen stehen je nach Lebenssituation grundsätzlich auch andere (zumeist rechtlich vorrangige) Hilfesysteme offen, wie die Jugendhilfe, die Hilfe für psychisch Kranke, die Suchtkrankenhilfe oder das Pflegesystem. In der Praxis finden sie aber zum Teil keinen Zugang zu diesen Hilfen und verbleiben in der Folge im Wohnungslöshilfesystem oder ohne jede Unterstützung auf der Straße (siehe zur Schnittstellenproblematik Kapitel 2.4.6).

Auch schließen sich die drei Angebotssäulen nicht zwangsläufig gegenseitig aus. Eine wohnungslose Person, die ordnungsrechtlich untergebracht ist, kann auch tägliche Nutzerin eines Tagesaufenthalts (niedrigschwellige Hilfen) sein und sie hat prinzipiell auch Anspruch auf Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII. Allerdings existieren die Maßnahmen oft unvermittelt nebeneinander und stehen teilweise auch nachrangig zueinander. Dies führt zu einer Vielzahl von zuständigen Behörden und damit einhergehend unklaren Zuständigkeiten, viel Absprachebedarf und für Betroffene zu einem hochschwelligem Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung.

Bündelung von Angeboten in Fachstelle

Aus diesem Grund sehen zahlreiche Akteure wie freie Träger, Kommunale Spitzenverbände und Teile

der Wissenschaft das Organisationsmodell einer Fachstelle als ausschlaggebend für eine schnelle und bedarfsgerechte Hilfe für Betroffene.

Üblicherweise sind die verschiedenen Angebote im Kontext der Wohnungslosenhilfe (wie etwa Mietschuldenübernahme, Wohnungsvermittlung, ordnungsrechtliche Unterbringung) in unterschiedlichen Abteilungen oder Ämtern organisiert. Eine Fachstelle bündelt die verschiedenen Kompetenzen und Leistungen weitgehend an einer zentralen Stelle. Evaluationen einzelner Fachstellen und Studien zeigen, dass eine solche Bündelung der Kompetenzen und Leistungen dazu führen kann, wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen bedarfsgerecht und zügig zu versorgen.¹⁵² Deutschlandweit gibt es etwa 120 Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit.¹⁵³ Während Fachstellen in Nordrhein-Westfalen bereits in einem Großteil der Kommunen eingerichtet wurden, sind sie im Rest Deutschlands eher die Ausnahme.¹⁵⁴

2.4.2 Daten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung: Anzahl, Sozialstruktur, Dauer

Die Zahl der wohnungslosen Personen, die in Deutschland durch die Kommunen untergebracht werden, ist nicht bekannt. In Ermangelung einer bundesweiten Statistik erheben einige Kommunen und/oder Länder eigene Zahlen. Aus diesen wird deutlich, dass in Deutschland jährlich mehrere zehntausend wohnungslose Menschen ordnungsrechtlich untergebracht werden.

2.4.2.1 Anzahl und Sozialstruktur ordnungsrechtlich untergebrachter Personen

In Niedersachsen waren am Stichtag 31. Dezember 2016 insgesamt 6588 Personen ordnungsrechtlich

152 Zum Beispiel: Diakonie Bayern (2015); Evers / Ruhstrat (2010); Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat (2005).

153 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 484.

154 Beispielsweise gibt es in Hamburg bezirkliche Fachstellen für Wohnungsnotfälle. Weitere Kommunen mit Fachstellen sind beispielsweise Cottbus, Bielefeld oder Karlsruhe. Die letzte umfassende Erhebung zur Verbreitung von Fachstellen in Deutschland stammt aus dem Jahr 1999: <https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/fachstellen-1255.pdf> (abgerufen am 21.08.2019).

untergebracht, davon 2018 Frauen (31 Prozent) und 1805 Minderjährige (27,4 Prozent).¹⁵⁵ In NRW waren zum Stichtag 30. Juni 2018 insgesamt 30.736 Personen ordnungsrechtlich untergebracht, davon 8222 Minderjährige (27,8 Prozent).¹⁵⁶ In Bayern betrug die Zahl zum Stichtag 30. Juni 2017 12.681 Personen, davon 3960 Frauen (36,5 Prozent) und 3290 Minderjährige (26 Prozent).¹⁵⁷ In Hamburg lag die Zahl am 31. Dezember 2018 bei 4954 Personen.¹⁵⁸

Die Anzahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen steigt in einigen Bundesländern stark an: In Niedersachsen ist die Zahl zwischen 2013 und 2016 um 46,2 Prozent angestiegen; in NRW hat sie sich zwischen 2014 und 2018 verdreifacht.¹⁵⁹ Auch in Bayern ist die Zahl von 9365 (2014) auf 12.681 (2017) gestiegen, in Hamburg im selben Zeitraum von 2583 auf 4505.¹⁶⁰ In Berlin hat sich die Zahl zwischen 2014 (9615) und 2016 (30.718) mehr als verdreifacht.¹⁶¹

Zur Frage, welche Personengruppen sich überwiegend in der ordnungsrechtlichen Unterbringung aufhalten, gibt es – aufgrund der mangelhaften Datenlage – nur vage Anhaltspunkte.

- Staatsangehörigkeit: Hier sind die Zahlen uneindeutig. In Bayern beispielsweise überwiegt die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit,¹⁶² in NRW hingegen die der Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit.¹⁶³
- Alter: Ordnungsrechtlich untergebracht sind wohnungslose Menschen aller Altersgruppen.

Besonders stark vertreten sind die 40–64-Jährigen. Rund ein Viertel der untergebrachten Personen sind Kinder und Jugendliche.¹⁶⁴

- Geschlecht: Mehr Männer als Frauen sind ordnungsrechtlich untergebracht. Praxis und Studien zeigen: Frauen meiden die gemischtgeschlechtliche ordnungsrechtliche Unterbringung auch aus Angst vor Übergriffen und Gewalt. Wenn Frauen ordnungsrechtlich untergebracht werden, dann eher in Pensionen und Hotels als in „klassischen“ Obdachlosenunterkünften.
- Haushaltsstruktur: Die große Mehrheit der in der ordnungsrechtlichen Unterbringung lebenden Haushalte sind Einpersonenhaushalte (überwiegend Männer). In knapp einem Viertel der ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalte leben Kinder und Jugendliche.¹⁶⁵

Keine Erkenntnisse über den Umfang der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt es für weitere Personengruppen wie LSBTI, Menschen mit Behinderung oder pflegebedürftige Menschen.

2.4.2.2 Dauer der Unterbringung

„Im Prinzip ist es ganz schwierig, aus den Unterkünften wieder herauszukommen. Die Frage würde ich andersherum stellen. Wem gelingt es dann, in Wohnung zu kommen? Und ich glaube, die Zahl ist äußerst gering.“ (Sozialarbeiter 1)

¹⁵⁵ Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5, 7.

¹⁵⁶ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 8.

¹⁵⁷ Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 13.

¹⁵⁸ Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

¹⁵⁹ Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4.

¹⁶⁰ Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 10; Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

¹⁶¹ Abgeordnetenhaus von Berlin (2016), S. 2; Abgeordnetenhaus von Berlin (2017a), S. 2.

¹⁶² In Bayern waren am 30.06.2017 62,8 Prozent der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit beziehungsweise 37,2 Prozent mit nichtdeutscher (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 18).

¹⁶³ In NRW waren am 30. Juni 2018 13.513 Erwachsene mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit und 7418 mit deutscher Staatsangehörigkeit ordnungsrechtlich untergebracht (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 7).

¹⁶⁴ Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 13; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 7; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 7 f.

¹⁶⁵ Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 10; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 9.

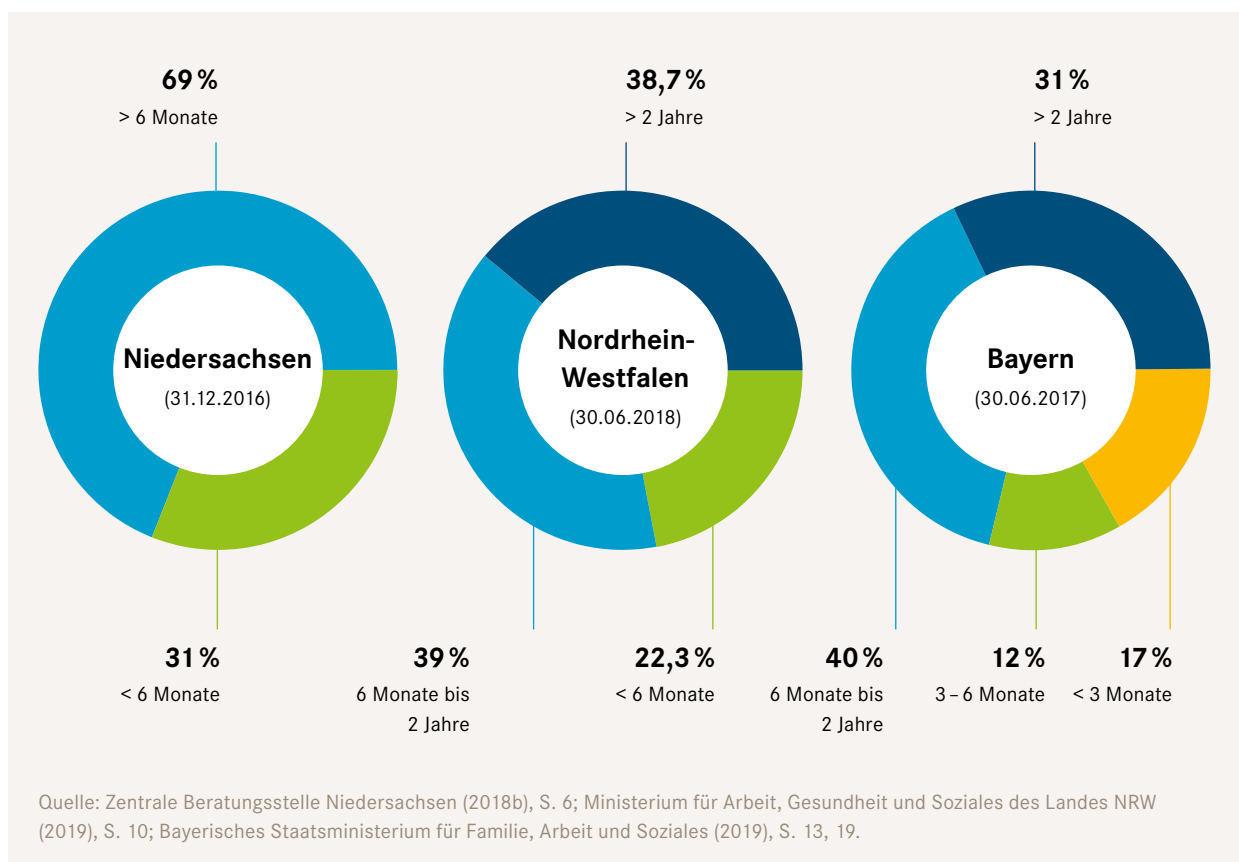
Zahlen zur Unterbringungsdauer gibt es nur in einigen wenigen Bundesländern (Abbildung 5). Sie verdeutlichen, dass die ursprünglich nur als Notlösung und kurzfristige Maßnahme gedachte ordnungsrechtliche Unterbringung zunehmend längerfristig wird. Somit spiegelt die Realität (dauerhafte Unterbringung) nicht mehr den eigentlichen Gesetzeszweck (vorübergehende Unterbringung zur Abwehr der Gefahr für Sicherheit und Ordnung).

Neben den offiziellen Statistiken gibt es weitere Erhebungen, die belegen, dass eine mehrmonatige bis mehrjährige Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung keine Ausnahme ist. Bei einer repräsentativen Befragung ordnungsrechtlich untergebrachter Wohnungsloser in Hamburg gaben 48,2 Prozent der Befragten an, im Frühjahr 2018 bereits ein bis vier Jahre in ihrer aktuellen Unterkunft zu leben.¹⁶⁶ In Baden-Württemberg waren am 1. Oktober 2014 – laut Aussage der

befragten Städte und Gemeinden – insgesamt 51 Prozent der in Obdachlosen- und sonstigen Unterkünften untergebrachten Personen dort länger als zwei Jahre.¹⁶⁷

In den Interviews zeigt sich eine noch größere Spannbreite. Geschildert werden Fälle, in denen Personen länger als ein Jahr (Sozialarbeiter_in 5 und 24), zwei bis drei Jahre (Behörde 7), vier bis sieben Jahre (Sozialarbeiter 26; Betroffener 20; Behörde 7) oder sogar über 20 Jahre (Sozialarbeiter 1) ordnungsrechtlich untergebracht sind. Laut der befragten Träger- und Behördenmitarbeiter_innen ist es auch keine Ausnahme mehr, dass Menschen in den Unterkünften alt werden und sterben (Behörde 21; Betroffener 8; Sozialarbeiter 5 und 26). Allerdings werden auch Fälle geschildert, in denen die Unterbringung lediglich bis zu drei Monaten andauert (acht Wochen: Betroffener 8; drei Monate: Behörde 7).

Abbildung 5: Dauer des Aufenthalts in der ordnungsrechtlichen Unterbringung in ausgewählten Bundesländern



¹⁶⁶ Ratzka / Kämper (2018), S. 114.

¹⁶⁷ Evers / Ruhstrat (2015), S. 138.

2.4.3 Kein Reinkommen: Unterbringungsverpflichtung der Kommunen

Die Kommunen sind nach dem Polizei- und Ordnungsrecht zur Unterbringung unfreiwillig obdachloser Personen verpflichtet. Örtlich zuständig ist dabei die Gemeinde, auf deren Gebiet sich die obdachlose Person tatsächlich aufhält. Nach der Rechtsprechung spielt es dabei keine Rolle, ob die Person in dieser Gemeinde auch gemeldet ist oder wo ihr letzter gewöhnlicher Aufenthalt war.¹⁶⁸

Es gibt keinen systematischen Überblick darüber, welche Kommunen in Deutschland ihrer Unterbringungsverpflichtung wie nachkommen.¹⁶⁹ Allerdings zeigen Praxisberichte und wissenschaftliche Studien, dass in einigen Kommunen grundsätzlich nicht ordnungsrechtlich untergebracht wird, in anderen bestimmte Gruppen von Wohnungslosen von dem Anspruch, ordnungsrechtlich untergebracht zu werden, ausgeschlossen sind.

Grund- und menschenrechtlich geboten wäre dabei ein diskriminierungsfreier Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung. Das heißt, die Kommunen müssen bedarfsgerechte Angebote in ausreichender Zahl vorhalten.¹⁷⁰

2.4.3.1 Mangelnde Verfügbarkeit von Plätzen, unzureichender Zugang

Laut wissenschaftlichen Studien sowie Trägern der Wohnungslosenhilfe kommen einzelne Städte und Gemeinden in Deutschland ihrer Unterbringungsverpflichtung überhaupt nicht nach, das heißt, es

werden in Regionen Deutschlands keine Wohnungslosen untergebracht.¹⁷¹ Zentrales Argument der Behörden vor Ort ist, dass es keine Wohnungslosen gebe. Eine solche Argumentation der Behörden wird auch von den Interviewpartner_innen in den Kommunen geschildert (Sozialarbeiter 16). Diesen Aussagen stehen amtliche Statistiken und aktuelle Forschungsergebnisse zur durchschnittlichen Fallzahl Wohnungsloser pro Einwohner_innen entgegen.¹⁷²

Auch wenn die grundsätzliche Nicht-Unterbringung sicher nicht die Regel ist: Es gibt immer wieder Problemanzeigen aus der Praxis, dass die Kommunen ihrer Unterbringungsverpflichtung nur unzureichend nachkommen – weil sie sich als örtlich nicht zuständig sehen,¹⁷³ weil sie die Unterbringung an einen sozialrechtlichen Leistungsbezug knüpfen oder weil sie schlicht zu wenig Unterbringungsplätze haben (Behörde 7; Ehrenamtlicher 4).

Darüber hinaus gibt es – kommunal unterschiedlich – einen Mangel an bedarfsgerechten Plätzen für bestimmte Gruppen von Wohnungslosen, unter anderem Frauen, Menschen mit körperlichen und/oder psychischen Behinderungen, Familien, junge Wohnungslose, Menschen mit Alkohol- und/oder Drogenproblemen und Wohnungslose mit Tieren. Exemplarisch sei dies am Beispiel zweier Gruppen veranschaulicht: Frauen und Menschen mit körperlichen Behinderungen.

Studien und Interviewpartner_innen machen deutlich, dass die zahlenmäßig vermutlich größte Gruppe der Wohnungslosen, für die es keine bedarfs-

168 Siehe Kapitel 2.3.2.1.

169 Rosenke (2018), S. 143.

170 Siehe Kapitel 2.3.2.4.

171 Dies betrifft vor allem – aber nicht ausschließlich – Kleinstädte und den ländlichen Raum (so auch belegt in den Interviews (Behörde 12) bzw. Evers / Ruhstrat (2015) zu Baden-Württemberg, S. 84). Bei einer Abfrage bei den bayerischen Kommunen aus dem Jahr 2017 hatten drei Viertel aller Kommunen keine wohnungslose Person untergebracht (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 6).

172 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) berechnen eine Wohnungslosendichte zwischen 7,6 (Großstadt) und 2,2, (Kleinstadt) Wohnungslosen auf 1000 Einwohner_innen (S. 110 f.). In NRW schwankt der Durchschnitt zwischen 21 (Kreise) und 31 (kreisfreie Städte) Wohnungslosen pro 10.000 Einwohner_innen, jeweils mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Kreisen/kreisfreien Städten (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 16). In Niedersachsen lag der Landesdurchschnitt am 31.12.2016 pro 100.000 Einwohner_innen bei 84,67 Personen, die ordnungsrechtlich untergebracht wurden, mit großen Schwankungen zwischen einzelnen Städten (Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018a), S. 11).

173 Dass dies keine Ausnahme ist, zeigen Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019, S. 119); zum Beispiel auch: Augsburger Allgemeine vom 3.12.2018: <https://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Notunterkuenfte-fuer-Obdachlose-sind-bei-Kaelte-ueberfuellt-id52845901.html> (abgerufen am 20.09.2019); Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 13-29.

gerechten Unterkunftsplätze gibt, Frauen sind. Die wenigen Erkenntnisse, die es zur ordnungsrechtlichen Unterbringung von Frauen gibt, weisen auf ein großes Unsicherheitsgefühl, Gewalterfahrung und in der Konsequenz eine Vermeidung der ordnungsrechtlichen Unterbringung hin – zumindest soweit diese geschlechtergemischt organisiert ist. Studien und Fachverbände kritisieren seit Jahren, dass es frauenspezifische Hilfsangebote inklusive reiner Frauen-Unterkünfte braucht.¹⁷⁴

Die Unterbringungssituation von Wohnungslosen mit körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen ist vergleichsweise schlecht dokumentiert. Beispielsweise gibt es keine verlässlichen Daten zur Frage, wie viele Wohnungslose körperlich beeinträchtigt sind (zu psychischen Beeinträchtigungen siehe Kapitel 2.4.6). Bekannt ist aber, dass es in bestimmten Regionen überhaupt keine oder nur sehr wenig barrierefreie Unterbringungsmöglichkeiten für Wohnungslose gibt.¹⁷⁵ Eine Betreiberin einer Unterkunft (Großstadt) schildert die Unterbringungssituation für wohnungslose Rollstuhlfahrer_innen wie folgt:

„Ich darf hier wegen Brandschutz keinen [im Rollstuhl] reinlassen und die anderen [Unterkünfte] auch nicht. Hier darf keiner rein. Wenn ich ihn die fünf Stufen hochheben kann, darf er hier nicht rein, weil er kommt im Brandfall hier nicht raus. Er kommt aus der [andere Unterkunft 1] nicht raus. Furchtbar, oder? Er kommt aus der [andere Unterkunft 2] nicht raus, er kommt aus der [andere Unterkunft 3] nicht raus. Die werden hier oft abgeladen von den Krankenhäusern. Den Rollstuhl nehmen die mit, gehört ja dem Krankenhaus. [...] was mache ich mit dem?“ (Sozialarbeiterin 27)

2.4.3.2 Tatsächlicher Zugang

Die Unterbringungsverpflichtung der Kommunen umfasst auch, den tatsächlichen Zugang zur Unterkunft zu gewährleisten. Es ist somit nicht ausreichend, Plätze vorzuhalten. Die betroffene Person muss auch tatsächlich in der Lage sein, diesen Platz in Anspruch zu nehmen. Auch hier zeigen Berichte aus der Praxis, dass dies teilweise nicht gewährleistet ist – beispielsweise wenn Informationen über die Wohnungslosenunterkünfte vonseiten der Kommune bewusst geheim gehalten werden, um einen Andrang auf die Unterkunft zu vermeiden;¹⁷⁶ oder wenn Personen mit einem Unterbringungsanspruch von der verantwortlichen Behörde lediglich eine Liste mit Unterkünften in die Hand gedrückt bekommen – und sich selbst informieren sollen, ob dort Plätze frei sind.¹⁷⁷ Dass dies wenig erfolversprechend ist, wurde auch von einem Sozialarbeiter geschildert:

„Selbst wenn ich Familien habe, [...] und die [...] zum Ordnungsamt beziehungsweise zum Sozialamt [schicke], dann zucken die auch öfters mit den Schultern, geben den Leuten dann Kataloge mit, wo dann Pensionen drin sind, und dann sagen sie: „Rufen Sie bei den Pensionen an“ und wenn die dann teilweise mitspielen, dann wird geschaut, ob die Kosten für die Pension übernommen werden. [...] Aber meistens sind die Leute dann sehr gehemmt und wenn sie dann bei einer Pension anrufen und sagen, sie sind wohnungslos, dann sagen die meisten Anbieter von Pensionen „Nein machen wir nicht“.“ (Sozialarbeiter 16; vergleichbar: Betroffener 20)

Der tatsächliche Zugang wird vonseiten der Behörden auch davon abhängig gemacht, ob die betroffenen Personen in der Lage sind, ihre sozialrechtlichen Leistungsansprüche nachzuweisen.¹⁷⁸ Beratungsangebote, die insbesondere in den Großstädten angesiedelt sind, verdeutlichen, dass

174 Unter anderem: BAG W (2019a); Gerull / Wolf-Ostermann (2012); Köppen / Krägeloh / Heise (2012); Steckelberg (2010); Enders-Dräger / Sellach (2005); Rosenke / Schröder (2006); Enders-Dräger / Huber / Sellach (2004).

175 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 122–123. Zum Beispiel auch: Neues deutschland vom 17.11.2017: <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1070296.obdachlosigkeit-in-berlin-krank-ist-man-nicht-nur-im-winter.html> (abgerufen am 20.09.2019); Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 13–29.

176 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 20.

177 Berner / Holm / Jensen (2015), S. 62, 75.

178 Zur Rechtslage siehe Kapitel 2.3.2.3.

der Leistungsnachweis für bestimmte Personengruppen schwierig zu erbringen ist und diese darauf angewiesen sind, dass Dritte (zum Beispiel Beratungsstellen) sie bei der Antragstellung unterstützen.¹⁷⁹

Das Fehlen von bedarfsgerechten Unterbringungsplätzen beziehungsweise der unzureichende Zugang zu diesen hat viele Auswirkungen: Die Betroffenen werden gezwungen, ein Leben auf der Straße zu führen; oder sie leben in den Unterkünften, können dort aber nicht entsprechend ihren Bedürfnissen versorgt werden, wodurch sich ihre Lebenssituation verschlechtern kann. Bei wohnungslosen Frauen führt das Fehlen bedarfsgerechter Unterbringung in vielen Fällen zur „verdeckten“ Wohnungslosigkeit, das heißt, sie gehen Mitwohnverhältnisse ein, die sie nicht selten in (auch sexuelle) Abhängigkeit zu den Unterkunftsgebern bringt. Häufig wechselnde, unsichere Unterkünfte sind somit kennzeichnend für die Lebenslagen wohnungsloser Frauen.¹⁸⁰

2.4.3.3 Unterbringungsverpflichtung – auch für Staatsangehörige aus anderen EU-Staaten?

Als eine der aktuell größten Herausforderung im Kontext Wohnungslosenhilfe beschreiben interviewte Vertreter_innen von Kommunen und Trägern die Unterbringung von wohnungslosen Personen aus anderen EU-Staaten:

„Ja, gerade was die EU-Bürger angeht, da wissen wir, dass ganz viele Leute nach Unterbringung nachgefragt haben und die dann abgewiesen wurden und die dann weiterhin auf der Straße geschlafen haben mit allen Beeinträchtigungen, die das bedeutet.“ (Sozialarbeiter 1)

Die Zahl der wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten ist in den letzten Jahren – insbesondere in den Ballungsgebieten – stark angestiegen.¹⁸¹ Zum Teil argumentieren die Kommunen, dass die ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung bezüglich dieser Personen nicht besteht: weil sie örtlich nicht zuständig sind, der Vorrang der Selbsthilfe greift oder weil keine sozialrechtlichen Ansprüche in Deutschland bestehen.

Kommunal gibt es sehr unterschiedliche Praktiken im Umgang mit wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten: Können diese keine Leistungsansprüche nachweisen, werden sie in den Kommunen teilweise nicht ordnungsrechtlich untergebracht (Sozialarbeiter 1 und 16; Behörde 7); teilweise ist stattdessen eine Übernachtung in den Notunterkünften möglich – dies sind reine Übernachtungsstätten, der Aufenthalt ist auf wenige Tage begrenzt. In einigen Kommunen bleibt den Wohnungslosen selbst diese Art der Minimal-Unterbringung verwehrt.¹⁸² Teilweise wird wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten – statt Unterbringung – mit Verweis auf den Vorrang der Selbsthilfe eine Rückfahrkarte in ihr Herkunftsland angeboten. Nehmen sie diese nicht an, wird von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgegangen.¹⁸³

In der Folge bedeutet dies, dass die Betroffenen auf der Straße oder in anderen unzumutbaren Unterkünften schlafen müssen; ihre Lebenssituation ist demzufolge besonders schlecht.¹⁸⁴ In der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe – beispielsweise Tagestreffs und Suppenküche – steigt ihre Zahl rapide an (Sozialarbeiter 1 und 27).¹⁸⁵ Die zugrunde liegenden Rechtsfragen sind bisher nicht abschließend gerichtlich geklärt. Bisher ergangene Urteile von Obergerichtsstufen stützen die

179 Entsprechende Beratungsstellen, zum Beispiel für Personen aus anderen EU-Staaten, gibt es insbesondere in den Großstädten.

180 Siehe Fußnote 46. Siehe auch: BAG W (2019a).

181 BAG W (2019b); Ratzka / Kämper (2018), S. 14; ZEIT vom 4.07.2016: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-06/sozialleistungen-eu-buerger-zuwanderung-armutsmigration>; taz vom 29.01.2019: <https://taz.de/Obdachlose-aus-Osteuropa-in-Deutschland/!5568227/>

182 Beispielsweise Hamburg im Winter 2018/2019: <https://www.hinzundkuntz.de/geschlafen-wird-im-sitzen/> (abgerufen am 22.08.2019). Zu den unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kommunen siehe auch <https://taz.de/Obdachlose-aus-Osteuropa-in-Deutschland/!5568227/>; für einen Überblick über die unterschiedlichen kommunalen Praxen vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 120–122.

183 Siehe Kapitel 2.3.2.1.

184 BAG W (2019b); Gerull (2018), GEBEWO (2016); Schaffranek u.a. (2013).

185 ZEIT vom 4.7.2016: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-06/sozialleistungen-eu-buerger-zuwanderung-armutsmigration>; BAG W (2019b), S. 2; Hofmann (2017) zu Nürnberg: S. 151.

Argumentation der Kommunen nicht und gehen bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen auch von einer Unterbringungsverpflichtung für diese Gruppe aus.¹⁸⁶

Fallbeispiel: Bulgarische Staatsangehörige mit Tochter in befristetem Leistungsbezug

Frau N. ist 39 Jahre alt, bulgarische Staatsbürgerin und Romni. Sie ist mit ihrer 17-jährigen Tochter im Juli 2018 nach [Großstadt] gekommen, um Arbeit zu suchen. Die ersten Monate hat die Familie im Zelt gelebt. Im November 2018 wandte sie sich an eine Notunterkunft. Aufgrund ihrer bulgarischen Staatsbürgerschaft wurde dort eine Perspektivberatung durchgeführt. Die beratende Person kam zu dem Schluss, dass die Chancen von Frau N., in [Großstadt] Arbeit zu finden und sich selbst zu versorgen, sehr gering sind, und veranlasste den Kauf eines Bustickets für Mutter und Tochter nach Bulgarien durch die Sozialbehörde. Beide sind jedoch in [Großstadt] geblieben, hatten aber keinen Zugang mehr zur Notunterbringung.

Anfang 2019 fanden Frau N. und ihre Tochter dann eine Anstellung bei einer Reinigungsfirma, die ihnen ebenso eine Unterkunft anbot. Pro Bett in einem geteilten Zimmer mussten sie 275 Euro Miete zahlen (bei einem Lohn von 400 Euro/Monat). Bad und Küche wurden auf den Fluren des mehrstöckigen Hauses mit anderen Bewohner_innen geteilt. Am Ende des Monats hatten Mutter und Tochter pro Kopf weniger als 100 Euro zur Verfügung. Im März 2019 wandten sich die beiden deshalb an eine Beratungsstelle, weil sie finanzielle Unterstützung benötigten. Mithilfe der Beratungsstelle beantragten Frau N. und ihre Tochter aufstockende Leistungen beim Jobcenter. Diese wurden für sechs Monate bewilligt. Als der Arbeitsgeber erfuhr, dass Mutter und Tochter im Jobcenter vorgesprochen hatten, wurden die beiden gekündigt. Laut Aussage der Beratungsstelle geschah dies

vermutlich, um einer strafrechtlichen Verfolgung ausbeuterischer Arbeits- und Wohnverhältnisse zu entgehen.

Nach Leistungsbewilligung durch das Jobcenter konnte für Mutter und Tochter eine ordnungsrechtliche Unterbringung in einem Familiencontainer (10 – 12 m² insgesamt) gefunden werden. Mit Auslaufen des Leistungsbescheids im August 2019 hätten beide den Unterbringungsplatz verloren. Eine Woche nach Auslaufen des Bescheids fand die Mutter einen neuen Job. Somit können beide in dem Familiencontainer bleiben.

Die Tochter hat starke Diabetes. Frau N. hatte bisher weder Kraft noch Möglichkeiten, sich eigenen Wohnraum in [Großstadt] zu suchen. Sie spricht regelmäßig bei einer Beratungsstelle vor, die aber kaum Kapazitäten hat, sie bei der Wohnungssuche zu unterstützen. Laut Aussage der Sozialarbeiterin ist die Wohnungssuche sehr zeitintensiv. Außerdem würden Vermieter stark nach Herkunftsland unterscheiden. Es ist schier unmöglich, für Roma und Romnija eine Wohnung zu finden.

2.4.4 Drinnen ungenügend: Ausstattung der Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich

Es gibt keine systematische Übersicht über die tatsächliche Ausstattung der Unterkünfte für die ordnungsrechtliche Unterbringung Wohnungsloser. Vereinzelte Erkenntnisse aus Studien sowie Praxis und Medienberichte verdeutlichen, dass kommunal große Unterschiede existieren, beispielsweise bezüglich der Unterbringungsart (Normalwohnungen, Hostels, Pensionen, Gemeinschaftsunterkünfte etc.), der Quadratmeterzahl pro Person, Einzel-/Mehrbettzimmer, sanitäre Anlagen, Kochgelegenheiten, Aufenthaltsräume oder Infrastruktur/Standort. Die Bundesregierung hat bereits 2017 in ihrem letzten Armuts- und Reichtumsbericht die mangelhafte Ausstattung

¹⁸⁶ Siehe Kapitel 2.3.2.1.

der ordnungsrechtlichen Unterbringung in einigen Regionen festgestellt.¹⁸⁷

Ein zentraler problematischer Aspekt bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind die teilweise sehr beengten Schlaf- und Wohnverhältnisse in den Unterkünften. Dabei ist die Unterbringung in Mehrbettzimmern keine Seltenheit genauso wie eine verfügbare Quadratmeterzahl pro Person von unter 10 m².¹⁸⁸ Damit einher geht ein Mangel an Privatsphäre und Ruhe (Betroffene 22; Sozialarbeiter 1). Mit zunehmender Unterbringungsdauer kann sich diese Situation insbesondere bei Menschen mit besonderen Belastungen wie beispielsweise psychischer Beeinträchtigung oder Gewalterfahrung negativ auswirken.

Große Unterschiede werden auch hinsichtlich der sanitären und hygienischen Bedingungen beschrieben. So berichtet eine wohnungslose Person von sauberen Zuständen in der Unterkunft im Interview (Betroffener 20). Gefragt nach einem Beispiel für besonders schwierige hygienische Bedingungen, schildert ein Interviewpartner, der als Ehrenamtlicher bei einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe arbeitet, folgendes:

„... also die Fliesen sind total saugig, es gibt keine Mülleimer, weil der letzte Mülleimer zertrümmert worden ist [...] Es liegt überall Müll rum, es ist dreckig, Ungezieferbefall teilweise, [...] Sanitäreinrichtungen ist ein großes Problem, dass Türen von den Toiletten nicht schließbar sind, weil da jemand vorgehaut hat oder so [...] viele Sachen wurden einfach nicht mehr erneuert, weil irgendjemand hat es halt kaputt gemacht [...] Toilettenschüsseln waren kaputt.“ (Ehrenamtlicher 4)

Vonseiten eines befragten Wohnungslosen wird Kakerlakenbefall in den Gemeinschaftsküchen

geschildert (Betroffener 20). Auf die teilweise katastrophalen hygienischen Bedingungen in den Wohnungslosenunterkünften weisen auch Studien¹⁸⁹, die freien Träger der Wohnungslosenhilfe¹⁹⁰ und aktuelle Medienberichte hin¹⁹¹.

Kaum Erkenntnisse gibt es zur Frage, ob die ordnungsrechtliche Unterbringung infrastrukturell gut angebunden ist, das heißt, mit dem Nahverkehr gut zu erreichen und in Erreichbarkeit zu weiteren Hilfen, die die wohnungslose Person gegebenenfalls in Anspruch nehmen muss (wie ärztliche Versorgung, Schule, Jobcenter, Tagesstätte etc.). Deutlich wird in den Interviews aber auch, dass die vermittelnden Behörden bei der Wohnungsknappheit froh sind, wenn sie überhaupt unterbringen können. Die Wohnungslosen hätten dann keinerlei Anrecht, über die Lage der Unterkunft mitzuentcheiden (Behörde 6).

Die geschilderten Umstände gelten selbstverständlich nicht flächendeckend in der ordnungsrechtlichen Unterbringung der Kommunen. Doch die zitierten Studien, Praxisberichte und Interviews verdeutlichen, dass sie keine Einzelfälle sind.

In der Folge sind die untergebrachten Personen – insbesondere in den großen Wohnungslosen-Unterkünften – einem Klima der Gewalt, Lärm und Angst vor Diebstahl ausgesetzt. Beispiele aus der Praxis verweisen auf: ein ständiges Unsicherheitsgefühl, weil Eigentum nicht sicher verwahrt werden kann; einen Alltag, der durch Angst vor gewalttätigen Übergriffen durch Mitbewohner_innen bestimmt ist (Ehrenamtlicher 4; Sozialarbeiter 1). In Studien wie auch in den Interviews wird deutlich, dass Konflikte – insbesondere im Zusammenhang mit Drogen- und Alkoholkonsum – den Unterkunftsalltag bestimmen (Betroffener 8).¹⁹²

187 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 483. Vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 122–123.

188 Evers / Ruhstrat (2015), S. 51 f., 137; Brem (2012), S. 319; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 13–29; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 171 f.; Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998), S. 82. So auch geschildert in den Interviews (Sozialarbeiter 1).

189 Vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 166–167.

190 BAG W: <https://bagw.de/de/presse/index~128.html> (abgerufen am 22.08.2019).

191 Zum Beispiel: NDR vom 10.04.2019: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Unzumutbare-Zustaende-fuer-Obdachlose-in-Schleswig,schleswig792.html>; Hannoversche Allgemeine vom 29.12.2018: <https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Hannover-In-einer-staedtischen-Notunterkunft-hausen-Roma-Familien-unter-menschenunwuerdigen-Bedingungen>; stern tv vom 14.02.2018 (Kitzingen): <https://www.youtube.com/watch?v=b0vrDEcQwmw>; Augsburgische Allgemeine vom 9.5.2017: <https://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Wie-es-in-Augsburger-Notunterkuenften-aussieht-id41399866.html> (alle abgerufen am 11.09.2019).

192 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 162; Enders-Dragässer / Sellach (2005), S. 31 ff., 172; Rosenke (2005), S. 144; Breuer (2005).

Ein ehemaliger Wohnungsloser beschreibt das alltägliche Zusammenleben wie folgt:

„Also du hattest da gewisse Leute neben dir [wohnen], die brüllten sich da an oder die besaufen sich nachts dann. Und grölen irgendwelche Lieder mit. Und ach, also, ... [das] war jetzt nicht förderlich zur Heilung gewesen, sage ich mal. Du hast keine Ruhe gehabt.“ (Betroffener 9)

Insbesondere für wohnungslose Frauen ist dieses Unsicherheitsgefühl auch mit der Erfahrung oder Angst vor körperlicher und sexueller Gewalt verbunden, unter anderem bedingt dadurch, dass beispielsweise in einigen geschlechtergemischten Einrichtungen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung keine separaten Sanitäranlagen bereitgehalten werden.¹⁹³ In der Folge meiden wohnungslose Frauen gemischtgeschlechtliche Unterbringungsformen und begeben sich – schlimmstenfalls – (zurück) in die ausbeuterischen Wohn- beziehungsweise Familienverhältnisse, denen sie entfliehen wollten. Ähnliches gilt für andere Gruppen Wohnungsloser, die (aus unterschiedlichen Gründen) die ordnungsrechtliche Unterbringung meiden oder keinen Zugang haben. Sie leben (weiter) auf der Straße oder in anderen unzumutbaren Umständen.

Kaum Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung

Bisher existieren keine einheitlichen oder verbindlichen Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung in Deutschland. Die Fachverbände Wohnungslosigkeit fordern dies seit Langem.¹⁹⁴

Sehr vereinzelt gibt es in den Ländern und Kommunen Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung. In Bayern

und Sachsen gibt es nicht-verbindliche Empfehlungen zur kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen.¹⁹⁵ In Berlin gelten für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte unter anderem folgende verbindliche Standards: Mindestquadratmeterzahl für Einzelzimmer: 9 m², für Doppelzimmer 15 m², abschließbare Schränke in Doppel- und Mehrbettzimmern, abschließbare Räume, geschlechtergetrennte Sanitärräume, eine gemeinschaftlich genutzte Küche für höchstens 10 Personen und ein WC für 8 Personen. Die Reinigung der sanitären Anlagen muss täglich durch den Betreiber erledigt werden. Den Bewohner_innen muss täglich 8 Stunden ein_e Ansprechpartner_in zur Verfügung stehen, die übrige Zeit eine Person in Rufbereitschaft.¹⁹⁶ In Hamburg muss für Unterkunfts- und Sozialmanagement 1 Person pro 97 Bewohner_innen zur Verfügung stehen.¹⁹⁷

2.4.5 Kein Rauskommen: Lange in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Ein großer Teil der Wohnungslosen bleibt mittlerweile nicht mehr nur für kurze Zeit in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Oft verweilen sie dort für Monate und Jahre, teilweise bis an ihre Lebensende (Kapitel 2.4.2). Das hängt mit fehlendem Wohnraum zusammen, aber nicht nur: Selbst wenn Wohnungen verfügbar sind, haben Wohnungslose oft keinen Zugang zu diesen. Zwei dafür maßgebliche Gründe werden im Folgenden erläutert: Es fehlt Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum, und Wohnungslose werden bei der Wohnungssuche benachteiligt.

193 BAG W (2019a); Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 31 ff.; Enders-Drägässer / Huber / Sellach (2004), S. 30 f.; 84.

194 Zum Beispiel: Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013); Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012).

195 Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997); Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern (1994).

196 Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010). Allerdings erkennt die Senatsverwaltung selbst an, dass diese Standards in der Praxis nicht eingehalten werden (Abgeordnetenhaus von Berlin (2017b), S. 3). Gemäß der 2019 verabschiedeten Berliner Leitlinien zur Wohnungslosenpolitik sollen diese Mindestanforderungen überarbeitet werden (Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019), S. 37).

197 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013), S. 1.

2.4.5.1 Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum unzureichend

Viele wohnungslose Menschen sind bei der Überwindung ihrer Wohnungslosigkeit auf Unterstützung angewiesen. Das betrifft nicht nur die Wohnungssuche als solche, sondern auch Probleme, die mit der Überwindung der Wohnungslosigkeit in Verbindung stehen, beispielsweise die Behandlung einer Alkohol- oder Drogensucht, das Erreichen von Schuldenfreiheit oder die Unterstützung bei Behördengängen, Einkäufen oder dem Wahren von Fristen.

Die Bandbreite der kommunalen Hilfestrukturen ist sehr groß. Die Unterschiede liegen nicht nur in der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Unterstützung, sondern auch in der Organisation derselben: Gibt es Sozialarbeiter_innen in der ordnungsrechtlichen Unterkunft, die unterstützen können? Muss die wohnungslose Person eine kommunal zentrale Stelle (zum Beispiel Fachstelle Wohnungslosigkeit) oder verschiedene Ämter aufsuchen, um Hilfe zu bekommen? Unterstützt die Kommune überhaupt bei der Wiedererlangung von Wohnraum, wie sieht diese Unterstützung aus, und ist sie für alle Betroffenen zugänglich? Nicht immer werden überhaupt Hilfestrukturen vorgehalten.

Zugang zu den Behörden und sozialstaatlichen Hilfen

Ein „klassischer“ Zugangsweg zu Unterstützung ist der Weg zum Sozialamt oder zur kommunalen Fachstelle Wohnungslosigkeit. Diese können beispielsweise Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vermitteln (das heißt zum Beispiel den Weg ins Betreute Wohnen ebnen), bei der Schuldentilgung oder Wohnungssuche unterstützen.

Der Zugang zu den persönlichen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wird generell als hochschwierig beschrieben: Die Bewilligung setzt eine umfangreiche Antragsbegründung, einen Hilfeplan, gegebene

nenfalls Hilfeplangespräche, teilweise Hilfekonferenzen voraus.¹⁹⁸ Eine Sozialarbeiterin schildert:

„Ein Antrag nach § 67 kann sechs Wochen, zwei Monate dauern. [...] Oder wird abgelehnt aus unerfindlichen Gründen und dann muss [man] das verwaltungsrechtlich einklagen. Bis dahin bricht der Klient weg.“ (Sozialarbeiterin 27)

Darüber hinaus ist die Unterstützung durch die Behörden – auch aufgrund knapper Ressourcen¹⁹⁹ – üblicherweise als sogenannte Komm-Struktur organisiert. Somit können die Sozialämter oder die Fachstellen sich lediglich um die Menschen kümmern, die den Weg ins Amt selbst schaffen. So schildert beispielsweise die Mitarbeiterin einer Fachstelle Wohnungslosigkeit in einer Großstadt, dass alle Beratungskapazitäten mit jenen Haushalten ausgeschöpft ist, die ihren Weg selbst in die Fachstelle finden. Diejenigen, die diesen Weg nicht schaffen „fallen durch“ (Behörde 6; vergleichbar: Sozialarbeiter 1 und 3). Diese Menschen hätten aber oft den größten Beratungsbedarf. In der Praxis verbleiben diese Menschen dann in der ordnungsrechtlichen Unterbringung; die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die von den Sozialämtern bewilligt werden müssen, stehen ihnen dann nicht zur Verfügung (Behörde 28).²⁰⁰

Hilfsangebote in der Unterkunft

Eine Möglichkeit, ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen den Zugang zu Beratung/Unterstützung zu ermöglichen, ist die sozialarbeiterische Fachberatung vor Ort. Dies kann einerseits eine aufsuchende Beratung sein oder aber eine festinstallierte verantwortliche Stelle in der Unterkunft.²⁰¹ Diese Beratung soll untergebrachte Menschen – je nach Lebenssituation – unterstützen, direkt in Wohnraum zu gelangen oder den Zugang zu entsprechenden Unterstützungsangeboten (beispielsweise einer Beratungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII oder einer Fachstelle) ebnen. Fachverbände kritisieren seit Langem, dass diese Beratung bisher kaum geleistet wird.²⁰²

198 Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 64–65.

199 So zumindest Erkenntnisse zur Situation in Großstädten: Interview Behörde 7; Berner / Holm / Jensen (2015).

200 Vgl.: Ratzka / Kämper (2018), S. 33; Rosenke (2018), S. 144.

201 Je nach Größe der Unterkunft, Klientel und Hilfestrukturen vor Ort.

202 Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013).

Allerdings gibt es zur personellen Ausstattung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung kaum Erkenntnisse. Ist vor Ort Personal ansprechbar, und wenn ja welches (Hausdienst, Sozialarbeiter_innen) und zu welchen Zeiten? Auch hier zeigen die Interviews eine große Bandbreite: Ein ehemals Wohnungsloser beschreibt die Sozialarbeiterin vor Ort als die zentrale Person, die ihn bei der Entschuldung und der Wohnungssuche unterstützte habe (Betroffener 9);²⁰³ eine ehemalige Wohnungslose beschreibt, dass sie sich ausschließlich selbst helfen konnte, wenn es Probleme gab, da nur ein Hausmeister als Ansprechperson zur Verfügung stand (Betroffene 22; vergleichbar: Sozialarbeiter 3 und 27). Vereinzelt weisen Studien darauf hin, dass in der ordnungsrechtlichen Unterbringung überhaupt keine oder keine ausreichend qualifizierte sozialarbeiterische Unterstützung vorhanden ist²⁰⁴. Aktuelle Medienberichte verweisen auf Kommunen, in denen die sozialarbeiterische Unterstützung nicht vorhanden oder unzureichend ist.²⁰⁵

Entsprechende Vorgaben zur personellen Ausstattung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung – insbesondere solcher Personen, die vor Ort sozialarbeiterisch unterstützen können – sind nur sehr vereinzelt bekannt: In Berlin muss täglich acht Stunden ein_e Ansprechpartner_in zur Verfügung stehen, die übrige Zeit eine Person in Rufbereitschaft.²⁰⁶ In Hamburg muss für Unterkunft- und Sozialmanagement eine Person pro 97 Bewohner_innen zur Verfügung stehen, für den technischen Dienst beträgt der Personalschlüssel 1:160.²⁰⁷

Besonders schwierig ist diese Situation für jene Wohnungslosen, die „zwischen den Hilfesystemen“ stehen und somit oft keinen Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung haben, wie psychisch Kranke, junge Wohnungslose oder suchtkranke Menschen. Sie verbleiben in den Notunter-

künften, auf der Straße oder in der verdeckten Wohnungslosigkeit oder – wenn sie den Weg in eine ordnungsrechtliche Unterbringung finden – längerfristig in dieser (Kapitel 2.4.6).

2.4.5.2 Diskriminierung am Wohnungsmarkt

Wohnungslose haben in einigen Kommunen Deutschlands kaum mehr eine Chance, wieder eine Wohnung auf dem „ersten Wohnungsmarkt“ zu finden. Dies hängt in erster Linie mit der Wohnungsknappheit zusammen. Allerdings: Selbst wenn Wohnungen vorhanden sind, sind diese oft nicht zugänglich für Wohnungslose. Die Gründe werden in folgendem Zitat eines Sozialarbeiters deutlich:

„Aber dann kommt eben noch der Punkt hinzu, dieser Stigmatisierungspunkt, ja, sprich: „Hartz IV-Empfänger nehmen wir nicht“. Ich bin ja dabei, wenn die Leute anrufen, ich höre es ja durchs Telefon. Ohne festen Arbeitsvertrag geht nichts. Dann wollen die sechs Lohnabrechnungen haben, Mietschuldenfreiheitsbescheinigung, positive Schufa. Dann noch am besten eine Hausrat-, eine Haftpflichtversicherung, ja, und so weiter und so weiter.“ (Sozialarbeiter 16)

Zuallererst ist das Label „wohnungslos“ ein Stigma, welches die Chancen auf eine Wohnung schmälert.²⁰⁸ So wird vonseiten der Interviewpartner_innen geschildert, dass allein die Adresse der ordnungsrechtlichen Unterbringung ein Grund für Wohnungsunternehmen ist, nicht an Wohnungslose zu vermieten (Sozialarbeiter 1).²⁰⁹ Darüber hinaus sind Mietrückstände oder eine negative Schufa-Auskunft – bei Wohnungslosen keine Seltenheit²¹⁰ – hinderlich beziehungsweise teilweise sogar Ausschlusskriterien bei der Wohnungssuche. Viele Wohnungslose werden deshalb von

203 Vergleichbare Erkenntnisse auch bei Gerull (2016), S. 22–23.

204 Berner / Holm / Jensen (2015), S. 48; Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998), S. 84.

205 NDR vom 10.04.2019: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Unzumutbare-Zustaende-fuer-Obdachlose-in-Schleswig,schleswig792.html> (abgerufen am 11.09.2019).

206 Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010), Ziff. 18.

207 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013), S. 1.

208 Gerull (2016), S. 29; Busch-Geertsema / Ruhstrat (2003), S. 97 f.

209 Gerull (2016), S. 29–30; Berner / Holm / Jensen (2015), S. 68, 82.

210 Gerull (2018); Enders-Dräger / Sellach (2005), S. 60 f; Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 72; Busch-Geertsema / Ruhstrat (2003), S. 97 ff.

Wohnungsunternehmen von vornherein als potenzielle Mieter_innen ausgeschlossen (Betroffener 9; Sozialarbeiter 1 und 24).²¹¹ Auch Diskriminierung gegenüber bestimmten Zielgruppen (Wohnungsloser oder Wohnungssuchender) wie Drogenabhängigen oder psychisch Kranken (Sozialarbeiter 1, 16 und 24; Behörde 6 und 28), alleinstehende Männer beziehungsweise alleinerziehende Frauen (Behörde 6), oder Migrant_innen werden geschildert:²¹²

„Also jemand, der keine weiße Hautfarbe hat, hat große Schwierigkeiten, auch etwas zu finden. EU-Bürger, die vielleicht schlecht Deutsch sprechen und in öffentlich-rechtlicher Unterbringung sind, haben natürlich viel mehr Schwierigkeiten, in Wohnungen zu kommen.“ (Sozialarbeiter 1; vergleichbar: Behörde 6)

2.4.6 Schnittstellenproblematik am Beispiel der Wohnungslosen mit psychischen Beeinträchtigungen

Als eines der zentralen Probleme im Kontext Wohnungslosigkeit in Deutschland schildern die Interviewpartner_innen den unzureichenden Übergang in andere Hilfesysteme: Viele wohnungslose Menschen gehören eigentlich nicht ins System der Wohnungslosenhilfe, weil ihnen andere (umfassendere) Formen der Unterstützung und Unterbringung zustünden. Oft sind es aber insbesondere die „schwierigen“ Hilfebedürftigen, die auf der Straße – und damit im Wohnungslosenhilfesystem – landen. Junge Erwachsene (U25) landen nicht selten in der Wohnungslosigkeit, weil sie aus dem Jugendhilfesystem „rausfallen“ – sei es, weil es keine Angebote für sie gibt oder die bestehenden Angebote nicht akzeptabel sind;²¹³ Gleiches gilt für suchtkranke Menschen und ihre (fehlende) Unterstützung in der Suchtkrankenhilfe.²¹⁴ Pflegebedürftige Wohnungslose leben unter menschenunwürdigen Bedingungen in Obdachlosenunter-

künften, weil sie den Zugang zum Pflegesystem nicht finden.²¹⁵ Gewaltbetroffene Frauen finden keinen Platz in Frauenhäusern – wenn sie zum Beispiel einen intensiven Hilfebedarf haben – und landen in der Wohnungslosenhilfe, wo sie nicht bedarfsgerecht versorgt werden können.²¹⁶

Exemplarisch geschildert wird diese Schnittstellenproblematik, das heißt, die fehlende Kooperation/Koordination zwischen den unterschiedlichen Hilfesystemen, am Beispiel der psychisch kranken Wohnungslosen. In den Interviews mit Vertreter_innen der Behörden und Freien Trägern wurde der Umgang mit den psychisch Kranken in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausnahmslos als größte Herausforderung geschildert:

„Die größten Probleme sind für mich, dass wir aufgrund der Situation in den Hilfen für psychisch Kranke [...] also die ganzen Leute, die in den Bereich Eingliederungshilfe fallen, dass wir dort eigentlich ein sehr hochschwelliges Angebot haben. Und dadurch Leute in der öffentlichen Unterbringung landen, die bei uns in der öffentlichen Unterbringung völlig falsch sind und auch nicht richtig betreut werden können. Denen ich nicht wirklich eine Hilfe anbieten kann. Die ihrem Bedarf entspricht. Also im Prinzip würde ich ein viel niedrigschwelligeres Angebot benötigen im Bereich psychosoziale Hilfe und da eben dieser stationären Möglichkeiten.“ (Behörde 6)

Da eine längerfristige psychische Erkrankung in aller Regel mit Einschränkungen der gesellschaftlichen Teilhabe einhergeht, stellt sie zugleich meist eine Behinderung dar. Im zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung von 2016 wird das Thema Behinderung und Wohnungslosigkeit als „der tote Winkel in einem nur schwach ausgeleuchteten Feld“²¹⁷ bezeichnet. Der Bericht zeigt auf, dass bundesweit vergleichbare Daten dazu fehlen, wie viele wohnungslose Menschen eine Behinderung

211 Siehe auch: Gerull (2016), S. 9, 29; Berner / Holm / Jensen (2015), S. 57, 64 f., 81 f.

212 Siehe auch Pries / Tuncer-Zengingül (2018), S. 73 ff.; Gerull (2016), S. 10. Allgemein zur Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Wohnungsmarkt: Müller (2015).

213 Frietsch / Holbach (2016); Hoch (2016a und b); Deutsches Jugendinstitut (2015); Steckelberg (2010).

214 Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 110 f.

215 Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg (2016); Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 110 f.; Busch-Geertsema / Ruhstrat (2003), S. 67 f.

216 Frauenhauskoordination e.V. (2017); Rosenke (2017a).

217 Beck (2016), S. 499.

haben und daher eigentlich im Hilfesystem der Eingliederungshilfe versorgt werden müssten.²¹⁸ Dies betrifft Menschen mit psychischen Erkrankungen genauso wie Menschen mit körperlichen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen (Gehörlosigkeit, Sehbeeinträchtigung). Laut Statistikbericht der BAG W liegt die Behinderungsquote unter Wohnungslosen bei bis zu 15 Prozent. Es wird aber davon ausgegangen, dass die tatsächliche Zahl der Wohnungslosen mit Behinderungen wesentlich höher liegt, da die aktuelle Erfassung an einen Schwerbehindertenausweis geknüpft ist.²¹⁹ Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die geplante bundesweite Wohnungslosensstatistik nicht erfassen soll, ob bei den Betroffenen eine Behinderung vorliegt. Eine solche Erfassung – differenziert nach Art der Beeinträchtigung (körperlich, psychisch, intellektuell, Sinnesbeeinträchtigungen) – wäre nötig, um behinderungsbedingte Unterstützungsbedarfe zu erkennen, die mutmaßlich bei vielen Wohnungslosen vorhanden sind, und die Betroffenen in das Hilfesystem der Behindertenhilfe zu verweisen.

2.4.6.1 Kaum Zugang zu bedarfsgerechten Hilfen

Wenn die psychische Erkrankung/Beeinträchtigung zu wesentlichen Behinderungen führt, kann ein Anspruch auf Eingliederungshilfe nach §§ 53 ff. SGB XII bestehen.²²⁰ Dies kann beispielsweise bedeuten, dass die Person in einer therapeutischen Wohngruppe unterkommt oder bei der Suche/Aufnahme einer Beschäftigung unterstützt wird.

Eine Inanspruchnahme solcher Leistungen würde voraussetzen, dass es in den Kommunen einen Austausch zwischen der Wohnungslosenhilfe und dem Versorgungssystem für psychisch Kranke gibt. Dann könnte eine wohnungslose Person, die psychisch krank ist und um Unterbringung bittet,

bei der entsprechenden Antragstellung unterstützt werden. Allerdings sind die beiden Hilfesysteme überwiegend nicht miteinander vernetzt. Eine interviewte Behördenmitarbeiterin, zuständig für Wohnungslose, sprach davon, dass es „keine Berührungspunkte“ zum Hilfesystem für psychisch Kranke gebe: „Das geht komplett an uns vorbei.“ (Behörde 28).²²¹

Der Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe ist hochschwierig.²²² Es müssen spezifische Voraussetzungen erfüllt sein, beispielsweise muss eine drohende oder bestehende Behinderung festgestellt werden und es muss die Aussicht geben, dass die Ziele der Eingliederungshilfe erreicht werden. Üblicherweise wird ein Hilfeplan erstellt. Vonseiten der Interviewpartner_innen wird die Eingliederungshilfe als schwer zugänglich beschrieben: die Bearbeitungsdauer der Anträge ist sehr lang (Sozialarbeiterin 27), die Verfahren sind zu bürokratisch, es gibt keine (oder keine ernsthafte Bemühung um) Krankheitseinsicht (Behörde 21). So schildert die Sozialarbeiterin in einer Unterkunft:

„Wenn ich sage, ich habe hier einen, der kann nicht in ein Wohnheim. Der ist wirklich so krank, der muss über den sozial-psychiatrischen Dienst in eine therapeutische Wohngemeinschaft nach § 53. Da gibt es hier erstmal eine Steuerungsrunde. Die Steuerungsrunde, da sitzen alle Träger zusammen. Und dann muss der Arzt ihn untersuchen, dann die Sozialarbeiterin, dann kommt die Steuerungsrunde und schwupps, schon nach sechs Monaten ist der endlich mal im 53er. Bis dahin bricht die Hälfte weg oder ist so lange weiter auf der Straße.“ (Sozialarbeiterin 27)

2.4.6.2 Folgen des unzureichenden Zugangs

Der fehlende Zugang zu angemessener Hilfe für psychisch-krank Wohnungslose hat unterschied-

218 Ebd. zur Studienlage allgemein.

219 Dessen Vorliegen kann weder bei Menschen mit Behinderungen generell, noch bei wohnungslosen Menschen mit Behinderungen vorausgesetzt werden. Weiter zu Zahlen und Gründen der Untererfassung: Beck (2016), S. 508 ff.

220 Mit dem Bundesteilhabegesetz wird die Eingliederungshilfe reformiert und zum 1.1.2020 aus dem SGB XII herausgelöst (neu geregelt im SGB IX).

221 Siehe auch: Beck (2016).

222 Bezogen auf den Zugang Wohnungsloser: Beck (2016), S. 517; BAG W (2008a), S. 5; Busch-Geertsema/Ruhstrat (2003), S. 66 f.

liche Folgen: Teilweise werden diese in die preiswerteren Maßnahmen nach § 67 SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) gedrängt.²²³ Sind psychisch Kranke ordnungsrechtlich untergebracht, insbesondere in großen Unterkünften, können sie dort – je nach Krankheitsbild – den Hausfrieden stören. Sie treffen auf Personal, welches nicht mit ihnen umzugehen weiß. Dies führt in der Folge nicht selten zu Hausverbot (Behörde 7 und 12). Nach dem Hausverbot haben sie lediglich Zugang zu den Notunterkünften oder leben direkt auf der Straße. Dort verschlechtert sich ihr Zustand und führt – im schlimmsten Fall – in die zwangsweise Einweisung in ein psychiatrisches Krankenhaus, wie geschildert von einem Sozialarbeiter:

„Die boxen sich dann auf der Straße durch, schlafen mal da, schlafen mal da, bis sich dann der Zustand verschlimmert und dann eben mit Gesundheitsamt und Ordnungsbehörde geschaut wird, ob eine Fremd- oder eine Eigengefährdung besteht und dann gegebenenfalls auch untergebracht wird, nach PsychKG.“ (Sozialarbeiter 16)

Vonseiten der Fachverbände wird davon ausgegangen, dass psychisch kranke Menschen mit geringer Krankheitseinsicht in großem Umfang in Notunterkünften (oder gänzlich auf der Straße) leben und dort auch keinen Kontakt mehr zum Hilfesystem für psychisch-Kranke haben.²²⁴ Auch die Interviewpartner_innen verweisen – gefragt nach der Personengruppe, die am längsten in der ordnungsrechtlichen Unterbringung verbleibt – durchgängig auf die Gruppe der psychisch kranken Wohnungslosen (zum Beispiel Behörde 21, Sozialarbeiter 24). Teilweise haben diese Personen bereits Einrichtungen für psychisch Kranke durchlaufen, landen dann aber wieder in der Notunterbringung.²²⁵

Aufgrund der mangelnden Unterstützung besteht die große Gefahr, dass sich ihre Erkrankung in der Wohnungslosigkeit potenziert und chronifiziert. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Zustände in der Wohnungslosigkeit beziehungsweise

in den Unterkünften die Betroffenen erst krank machen.²²⁶

Fallbeispiel: Junger psychisch erkrankter Mann in eigener Wohnung

Das Beispiel von Herrn M. zeigt, wie wichtig eine bedarfsgerechte Fachberatung bei Personen ist, die sehr unterstützungsbedürftig sind.

Herr M. ist 27 Jahre alt. Er hat keinen Schulabschluss und keine Berufsausbildung. 2015 ist er aus dem Elternhaus rausgefliegen und hat daraufhin ein Jahr lang bei einem Freund auf der Couch geschlafen. Danach war er drei Monate in einer Notunterkunft untergebracht. Dort teilte er sich ein Zimmer mit drei weiteren Personen. Er konnte dort von 19.00 bis 7.30 Uhr bleiben, tagsüber war die Unterkunft geschlossen.

Während der Zeit in der Notunterkunft suchte sich Herr M. Unterstützung bei einer Beratungsstelle für wohnungslose Männer. Die Sozialarbeiter_innen dort unterstützten ihn dabei, seine Post anzunehmen, Formulare auszufüllen und Sozialleistungen zu beantragen. Im Rahmen dieser Unterstützung stellte sich heraus, dass Herr M. weitere Bedarfe hat, die sich unter anderem aus seiner psychischen Erkrankung begründen. Infolgedessen wurde er dabei unterstützt, Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII (konkret: Aufnahme im Betreuten Wohnen) zu beantragen. Nach Bewilligung der Anträge zog er in eine Einrichtung des Betreuten Wohnens um, wo er ein eigenes Zimmer hat. Aufgrund der psychischen Erkrankung wurde ihm außerdem eine gesetzliche Betreuung zur Seite gestellt, die er mindestens einmal wöchentlich trifft. Herr M. befindet sich in Therapie aufgrund starker Depressionen und Marihuana-Konsum.

Herr M. wollte von Anfang an in eine eigene Wohnung ziehen. Dies konnte nur durch große Anstrengungen des Trägers (Notunterkunft

²²³ So geschildert aus Berlin: Berner / Holm / Jensen (2015), S. 78.

²²⁴ BAG W (2008a), S. 1.

²²⁵ Busch-Geertsema/Ruhstrat (2003), S. 66.

²²⁶ Siehe auch die Debatte im Rahmen der Seewolf-Studie (Bäumel u.a. 2017); Busch-Geertsema (2018b); Diakonie/EBET (2017).

und Betreutes Wohnen) umgesetzt werden. Die Sozialarbeiter_innen nutzten dafür auch persönliche Kontakte, da die Wohnungsvermittlung über den freien Wohnungsmarkt extrem schwierig geworden ist. Seit Ende 2018 wohnt Herr M. in einer eigenen Wohnung.

Eine bedarfsgerechte Versorgung psychisch kranker Wohnungsloser muss an mehreren Stellen Anknüpfungspunkte suchen. Insbesondere ist ein besserer Austausch zwischen den Hilfesystemen dringend geboten – also zwischen der Wohnungslosenhilfe auf der einen Seite und dem Versorgungssystem für psychisch kranke Menschen (aber auch: der Suchtkrankenhilfe, der Jugendhilfe etc.) auf der anderen Seite. Um psychisch kranke wohnungslose Menschen bedarfsgerecht versorgen zu können, plädieren Fachverbände unter anderem für eine geregelte Zusammenarbeit zwischen Wohnungslosenhilfe, ambulanten sozial-psychiatrischen Diensten und Kliniken sowie eine bessere Verzahnung der Hilfen nach §§ 67ff und §§ 53 ff. SGB XII.²²⁷

2.5 Fazit

Wohnungslosigkeit in Deutschland ist kein Randphänomen. Wie viele und welche Menschen davon betroffen sind, ist unklar. Offizielle Zahlen gibt es bisher nicht. Nach einer Schätzung waren am 31.05.2018 zwischen 313.000 und 337.000 Menschen wohnungslos. Eine weitere Schätzung geht von 542.000 Wohnungslosen zum Stichtag 30.06.2018 aus.²²⁸ Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Es sind die Menschen mit geringem Einkommen, die unter der steigenden Verknappung von Wohnraum am meisten leiden – und somit zunehmend von Wohnungslosigkeit bedroht und betroffen sind.

In Deutschland sind die Kommunen rechtlich verpflichtet, unfreiwillig obdachlose Menschen vorübergehend unterzubringen (sogenannte ord-

nungsrechtliche Unterbringung). Statistiken machen deutlich: Mehrere zehntausend Menschen in Deutschland waren im Jahr 2018 gezwungen, diese Form der Unterbringung in Anspruch zu nehmen. Ursprünglich nur als Notlösung konzipiert und für kurze Zeit gedacht, wird diese zunehmend zur längerfristigen Unterbringungsform: Rund ein Drittel der untergebrachten Personen lebt länger als zwei Jahre dort. Es erfolgt derzeit eher ein Ausbau als ein Abbau der ordnungsrechtlichen Unterbringung durch die Kommunen.

Inwieweit die Kommunen ihrer Unterbringungsverpflichtung von wohnungslosen Menschen nachkommen können, ist deutschlandweit sehr verschieden. Die empirische Analyse fokussiert auf ausgewählte Praxis in den Kommunen. Dafür hat das Institut 28 Expert_innen (Wohnungslose Menschen, Behörden, freie Träger) interviewt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen große Unterschiede bezüglich des Zugangs, der Ausstattung und der Überwindung der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Der Zugang zu einer Unterkunft hängt maßgeblich davon ab, ob die Kommune ausreichend Unterbringungsplätze zur Verfügung hat; aber auch davon, wie die Kommune ihre Unterbringungsverpflichtung versteht (welche Personen müssen wie lange und unter welchen Bedingungen untergebracht werden). Die Bandbreite der Unterkünfte ist groß und reicht von „Normalwohnraum“ (Wohnungen) bis zu Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften, von hygienisch einwandfrei bis an die Grenze zur Verwahrlosung.

Kommunal große Unterschiede gibt es auch bei der Frage, ob und in welchem Umfang bedarfsgerechte Hilfen und Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum angeboten werden. Somit verbleiben wohnungslose Menschen teilweise jahrelang in der ordnungsrechtlichen Unterbringung – oder auch in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67ff. SGB XII, in den Notunterkünften, in verdeckter Wohnungslosigkeit oder gänzlich auf der Straße. Deutlich wird auch, dass viele Menschen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung landen, die eigentlich Anspruch auf eine (umfas-

²²⁷ Zum Beispiel: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014), (2015); BAG W (2008).

²²⁸ 313.000 – 337.000: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203; 542.000: BAG W (2019c). Zu den Unterschieden der beiden Schätzungen, siehe Kapitel 2.2.1.

sendere) Versorgung in einem anderen Bereich des Hilfesystems – beispielsweise dem Versorgungssystem für psychisch Kranke, der Suchtkrankenhilfe oder dem Pflegesystem – hätten.

Mit der teilweise jahrelangen Wohndauer verändern sich die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung. Bisher haben der Bund und die meisten Länder lediglich auf die Umsetzungsverpflichtung der Kommunen verwiesen. Aus den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen entsteht aber auch ein Gestaltungsauftrag an Bund und Länder, die ordnungsrechtliche Unterbringung weiterzuentwickeln. Denkbar wäre beispielsweise ein Modellprojekt des Bundes, das dazu beitragen könnte, Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung zu entwickeln. Vorschläge für Mindeststandards liegen vonseiten der Fachverbände aus der Wohnungslosenhilfe vor.²²⁹

Neben räumlichen und personellen Standards, braucht es aber eine weitergehende Diskussion: Wie kann ein sicheres Miteinander in den Unterkünften gewährleistet werden? Was können Betroffene tun, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt fühlen? Wie kann ein effektives Monitoring beziehungsweise eine Rolle der Aufsichtsbehörden aussehen? Wie können Menschen mit weitergehenden Schutzbedarfen identifiziert werden? Hier lohnt der Blick in andere Regelungssysteme, in denen viele Menschen auf wenig Raum untergebracht sind, zum Beispiel die Unterbringung Geflüchteter. Die hier ausgearbeiteten Konzepte zu Gewaltschutz, Beschwerde, Identifikation von Schutzbedarfen etc. sollten auch in die Standard-Diskussion zur ordnungsrechtlichen Unterbringung eingehen.

Nicht zuletzt braucht es eine rechtliche Klarstellung für die Kommunen, dass die Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung für wohnungslose Menschen aller Herkunft gilt. Diese Klarstellung könnte sowohl durch die Innenbehörden der Länder erfolgen²³⁰, aber auch durch eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung.

Eine Verbesserung innerhalb der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann aber nur ein Baustein von vielen sein, um die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen menschenrechtskonform auszugestalten. Ziel staatlichen Handelns sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden. Dies hängt neben einer effektiven Organisation aller Hilfe vor Ort maßgeblich davon ab, ob es in den Kommunen genügend Wohnraum – insbesondere auch für Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen – gibt, und ob Betroffene auch vorrangigen Zugang zu diesen Wohnungen bekommen.

2.6 Literatur

Abgeordnetenhaus von Berlin (2016): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger (GRÜNE) vom 27. April 2016 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 28. April 2016) und Antwort. Wo bleiben die Daten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen in Berlin? Drucksache 17/18487

Abgeordnetenhaus von Berlin (2017a): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Tino Schopf (SPD) vom 17. Oktober 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Oktober 2017) zum Thema: Wohnungslosigkeit in Berlin und Antwort vom 02. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 07. Nov. 2017), Drucksache 18/12539

Abgeordnetenhaus von Berlin (2017b): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Lars Düsterhöft und Bettina König (SPD) vom 02. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10. November 2017) zum Thema: Obdachlosigkeit in Berlin – Was unternimmt die Stadt? und Antwort vom 24. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 29. Nov. 2017), Drucksache 18 /12648

229 Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013); KAGW (2012).

230 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 212.

Auspurg, Katrin / Schneck, Andreas / Hinz, Thomas (2019): Closed doors everywhere? A meta-analysis of field experiments on ethnic discrimination in rental housing markets. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (1), S. 95–114

Aust, Andreas u.a. (2018): Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/2018_armutsbericht.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2008a): Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen und Männern. Darstellung der Problemlagen und Handlungsbedarfe. https://www.bagw.de/media/doc/POS_08_Psychische_Erkrankungen_1.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2008b): Statistikbericht 2008. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Deutschland 2008. http://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2008.pdf (abgerufen am: 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. https://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2018): Statistikbericht 2016. Auswertungstabellen. Aktuelle Daten zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland. http://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2016_Tabellen.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019a): Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation. Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe. http://www.bagw.de/media/doc/POS_19_Sicherstellung_bedarfsgerechter_Hilfen_fuer_Frauen.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019b): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. http://www.bagw.de/media/doc/POS_19_EU-BuergerInnen_in_Wohnungsnot.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019c): Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. Pressemitteilung. https://www.bagw.de/media/doc/PRM_2019_11_11_Schaetzung_Zahl_der_Wohnungslosen.pdf (abgerufen am 15.11.2019)

Bäumel, Josef u.a. (2017): Die SEEWOLF-Studie. Seelische Erkrankungen in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe im Großraum München. Freiburg: Lambertus

Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997): Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern über die Empfehlungen für das Obdachlosenwesen vom 4. Juli 1997. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96998> (abgerufen am 10.10.2019)

Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019): Ergebnisse der zweiten Erhebung zur Wohnungslosigkeit in Bayern zum Stichtag 30.06.2017. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/wohnungslosenhilfe/190314_ergebnisse_2._erhebung_wohnungslosigkeit_by.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Beck, Iris (2016): Menschen mit Beeinträchtigungen und Wohnungslosigkeit. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, S. 498–526. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-16-teilhabebericht.pdf;jsessionid=D552A0346F6B25AA6DE1715C3873F3BA?__blob=publicationFile&v=9 (abgerufen am 25.10.2019)

Berner, Laura / Holm, Andrej / Jensen, Inga (2015): Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin. <https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/stadtsoz/forschung/projekte/dateien-forschungsprojekte/studie-zr-web.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Bettzieche, Lissa (2018): Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Individualbeschwerdungsverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/INFORMATION_Die_Spruchpraxis_des_UN_Ausschusses_fuer_wsk-Rechte.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Brem, Detlef (2012): Alt und wohnungslos in München. Eine Untersuchung über Lebenslagen älterer wohnungsloser Männer in einer Notunterkunft. In: Sozialer Fortschritt 61 (11-12), S. 312–325

Brem, Detlef / Seeberger, Bernd (2009): Alt und wohnungslos. Eine Untersuchung über vorhandene Daten zu Lebenslagen älterer wohnungsloser Menschen. In: Sozialer Fortschritt 58 (9-10), S. 226–234

Bremische Bürgerschaft (11.11.2016): Versorgung wohnungsloser Menschen. Drucksache 19 / 894. <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L0894.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Breuer, Dieter (2005): Gewalt in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos 46 (4), S. 139–140

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 10.10.2018)

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Kaesbach (FDP) vom 08.04.13 und Antwort des Senats. Betr.: Nachfragen zur Senatsantwort der Großen Anfrage „Entwicklung der öffentlichen Unterbringung in Hamburg“ (20/7098), Drucksache 20/7537

Busch-Geertsema, Volker (2018): Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive. In: ApuZ 25-26. <https://www.bpb.de/apuz/270882/wohnungslosigkeit-in-deutschland-aus-europaeischer-perspektive?p=all> (abgerufen am 10.10.2019)

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004): Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334307> (abgerufen am 10.10.2019)

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005): Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://www.iwu.de/forschde/dateien/GISSWirksamkeitPraevention2005.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Ergebnisbericht. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. <https://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Dokumente%20BMAS/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (1998): Im Osten nichts Neues? Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung in Sachsen-Anhalt. In: Martin, Berthold (Hg.): Wege aus dem Ghetto. In der Krise des Sozialstaates muß sich die Wohnungslosenhilfe neu orientieren. Dokumentation der Bundestagung 1997 der BAG Wohnungslosenhilfe. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe GmbH, S. 71–91

Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003): Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-330396> (abgerufen am 10.10.2019)

Denninger, Ehrhard (2012): Kapitel D: Polizeiaufgaben., In: Denninger, Ehrhard / Rachor, Frederik (Hg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz, 5. Auflage. München: Beck

Deutsche Bundesregierung (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen. Stand: 23.09.2019. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-wohnungslosenberichte-rtattungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.10.2019)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018a): Sachstand: Wohnungslose junge Menschen. Daten und Fakten aus aktuellen Studien, WD 9 3000 - 091/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/592586/31fc31caf97e266846dfa2d6d0dc7e91/wd-9-091-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 25.10.2019)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018b): Ausarbeitung: Wohnungslosigkeit in Europa. Statistiken und Strategien in ausgewählten europäischen Staaten. WD 6 - 3000 - 084/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/580588/8d085bfcebf3321bb040a1f7e2bfa00f/wd-6-084-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 25.10.2019)

Deutscher Bundestag (28.08.2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/12348 – Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006, Drucksache 19/12786

Deutsches Jugendinstitut (2015): Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Düsseldorf: Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH. <https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2019/06/Entkoppelt-vom-System.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Diakonie Bayern (2015): Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel. Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) in Trägerschaft der Diakonie Bayern. Nürnberg: Fachverband Evangelische Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe. http://www.fews-bayern.de/uploads/media/FEWS_broschuere_praeventionsstudie.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Diakonie / EBET (2017): Wohnungslosigkeit und psychische Erkrankung. Anmerkungen zu einem komplexen Verhältnis am Beispiel der SEEWOLF-Studie. <https://www.ebet-ev.de/nachrichten-leser/positionierung-wohnungslosigkeit-und-psychische-erkrankung.html> (abgerufen am 10.10.2019)

Dreier, Horst (Hg.) (2015): Grundgesetz. Kommentar, Bd. II. Tübingen: Mohr Siebeck, Art. 20, Rn. 22f

Eide, Asbjørn (2001): Economic, social and cultural rights as human rights. In: Eide, Asbjørn / Krause, Catarina / Rosas, Allan (Hg.): Economic, social and cultural rights. A textbook, 2. Auflage. Dordrecht: Kluwer Law International, S. 9- 23

Enders-Dragässer, Uta / Huber, Helga / Sellach, Brigitte (2004): Frauen in Wohnungsnot - Hilfen, Bedarfslagen und neue Wege in NRW. Untersuchungsbericht der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V., Frankfurt am Main. Düsseldorf: Land Nordrhein-Westfalen / Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12572/ssoar-2004-enders-dragasser_et_al-frauen_in_wohnungsnot.pdf?sequence=1 (abgerufen am 10.10.2018)

Enders-Dragässer, Uta / Sellach, Brigitte (2005): Frauen in dunklen Zeiten. Persönliche Berichte vom Wohnungsnotfall: Ursachen – Handlungsspielräume – Bewältigung. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei Wohnungsnotfällen von Frauen. Frankfurt am Main: Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125788> (abgerufen am 10.10.2019)

Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2010): Umfang und Struktur der Wohnungsnotfallhilfe im Oberbergischen Kreis. Ergebnisse einer vergleichenden Fallstudie. Bremen/Minden: Gesellschaft für innovative Sozialforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-321004> (abgerufen am 10.10.2019)

Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2015): Wohnungslosigkeit Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen.. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Fichtner, Jörg u.a. (2005): „Dass die Leute uns nicht‘ alle über einen Kamm scheren“. Männer in Wohnungsnot. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen. Frankfurt am Main: Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen / Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125878> (abgerufen am 10.10.2019)

Frauenhauskoordinierung e.V. (2017): Schnittstellen in den Hilfesystemen Gewaltschutz für Frauen und Wohnungslosenhilfe. Interview mit Birgit Münchow, Fachreferentin Wohnungslosenhilfe, Frauen und Gleichstellung, Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e.V. . In: Newsletter Frauenhauskoordinierung e.V. 2017 (1), S. 6–7. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Newsletter/newsletter_FHK_2017-1_web.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Freie und Hansestadt Hamburg (2019): Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe. Sachstand seit Vorlage des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe 2012. <https://www.hamburg.de/contentblob/12476216/9da0a7b80d858ecdbea353d51a1fa43f/data/fortentwicklung-wohnungslosenhilfe.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Frietsch, Robert / Holbach, Dirk (2016): Gravierend-komplexe Problemlagen bei jungen Wohnungslosen – aktuelle Forschungsergebnisse, strukturelle und fachliche Konsequenzen. In: Gillich, Stefan / Keicher, Rolf (Hg.): Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe. Wiesbaden: Springer , S. 95–110

GEBEWO – Soziale Dienste (2016): Frostschutzengel plus. Gesundheitsförderung und Beratung für wohnungslose Menschen. Jahresbericht 2016, Teilprojekt 1 – Sozialberatung. Berlin (abgerufen am 22.11.2018)

Gerull, Susanne (2010): Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. In: Bock, Karin / Miethe, Ingrid (Hg.): Handbuch Qualitative Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen: Budrich, S. 541–546

Gerull, Susanne (2016): Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin. Berlin: Alice Salomon Hochschule Berlin. <https://opus4.kobv.de/opus4-ash/frontdoor/index/index/docId/158> (abgerufen am 10.10.2019)

Gerull, Susanne (2018): Erste systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e.V.. https://www.ebet-ev.de/nachrichten-leser/erste-systematische-untersuchung-der-lebenslagen-wohnungsloser-menschen.html?file=files/EBET/Nachrichten/2018/ASH%20EBET_Lebenslagenuntersuchung_2018.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Gerull, Susanne / Wolf-Ostermann, Karin (Hg.) (2012): Unsichtbar und ungesehen. Wohnungslose Frauen mit minderjährigen Kindern in Berlin. Berlin: Schibri-Verlag

Gusy, Christoph (2017): Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 342

Hauprich, Kai (2018): Hilfen für wohnungslose Frauen. Eine empirische Untersuchung zu den frauenspezifischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (Sommer 2018). Düsseldorf: Hochschule Düsseldorf. <https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/wohlfahrtsverbaende/Documents/Abschlussbericht%20ohne%20Anhang.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Hlava, Daniel / Zingsem, Mareike (2014): Muss eine Obdachlosenunterkunft barrierefrei sein? Anmerkungen zu VG Oldenburg vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12. https://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/a/2014/A11-2014_Muss_eine_Obdachlosenunterkunft_barrierefrei_sein.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Hniopek, Andrea / Thiele, Julien (2019): „Wer die Realität erkennt, hinkt hinterher!?“. LGBTIQ* – ein unabdingbares Que(e)r schnittsthema für die Wohnungslosenhilfe! In: wohnungslos 61 (1), S. 69

Hoch, Carolin (2016a): Straßenjugendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Zwischenbericht – zentrale Ergebnisse der 1. Projektphase. Halle (Saale): Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2016/Bericht_Strassenjugendliche_2016.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Hoch, Carolin (2016b): Straßenjugendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Endbericht – zentrale Ergebnisse der 2. Projektphase. Halle (Saale): Deutsches Jugendinstitut https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/Strassenjugendliche_Endbericht.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Hofmann, Reinhard (2017): Ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht von (EU-) Zuwanderern in Notschlafstellen in Nürnberg. In: Rosenke, Werena (Hg.): Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut. Politik, Konzepte, Maßnahmen. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 147–152

Holm, Andrej (2019): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: Gesucht! Gefunden? Alte und neue Wohnungsfragen. ApuZ. S. 98–113. https://www.bpb.de/files/dokument_pdf/10413_Apuz_Wohnen_ba_0 (abgerufen am 10.10.2019)

Huttner, Georg (2017): Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörde, 2. Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag

Kanalan, Ibrahim / Köbler, Melanie (2018a): Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen – eine Herausforderung für Kommunen. Teil 1. In: NDV 98 (6), S. 303 – 307

Kanalan, Ibrahim / Köbler, Melanie (2018b): Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen – eine Herausforderung für Kommunen. Teil 2 In: NDV 98 (7), S. 377 –379

Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012): Empfehlungen der KAG Wohnungslosenhilfe zu Übernachtungsangeboten. Berlin https://www.kagw.de/cms/contents/kagw.de/medien/dokumente/empfehlungen-der-kag/nc11_2012_doku_notversorgung.pdf?d=a&f=pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Knopp, Reinhold / Bleck, Christian / van Rießen, Anne (2014): Abschlussbericht „Junge Wohnungslose U25“. <https://www.socialnet.de/materialien/attach/258.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Köppen, Britta / Krägeloh, Martina / Heise, Eva-Maria (2012): Empirische Effektstudie. FrauenbeWegt und FrauenbeDacht. Zur Untersuchung der Effektivität Sozialpädagogischer Beratung (FrauenbeWegt) und Psychologischer Beratung (FrauenbeDacht) in der Versorgung wohnungsloser, psychisch erkrankter Frauen der Stadt Berlin. Berlin: GEBEWO- Soziale Dienste-Berlin gGmbH. http://www.berlin-stadtderfrauen.de/wp-content/uploads/2013/04/Effektstudie_GEBEWO_2012pdf.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg (2016): Wer pflegt Herrn K.? Pflege ohne Obdach: Wie Wohnungslosenhilfe und Pflegesystem besser kooperieren und damit obdachlosen Männern und Frauen helfen können. <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/pdf.php?id=6e0ae9f3106e224c058d061b189c9ac2> (abgerufen am 10.10.2019)

Landtag Brandenburg (2017): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2305 der Abgeordneten Anja Heinrich der CDU-Fraktion Drucksache 6/5569. Unterbringung von Obdachlosen im Land Brandenburg, Drucksache 6/5777

Landtag von Sachsen- Anhalt (24.04.2018): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Informationen über Wohnungs- und Obdachlose in Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/2786

Lebuhn, Henrik u.a. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Berlin, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung 2018 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-1_2019.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Müller, Annekathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf%3F__blob%3DpublicationFile (abgerufen am 10.10.2019)

Neupert, Paul (2018): Wohnungsnot im Wandel? Aktuelle Daten und Entwicklungen aus dem Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit. In: wohnungslos 60 (4), S. 123-128

Pewestorf, Adrian / Söllner, Sebastian / Tölle, Oliver (2017): Polizei- und Ordnungsrecht. Kommentar, 2. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag

Pollich, Daniela (2012): Gewalt gegen Wohnungslose. Ergebnisse einer Opferbefragung. In: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut. Bielefeld: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 545–564

Pries, Ludger / Tuncer-Zengingül, Tülay (2012): Gesamtbericht „Wohnungslose mit Migrationshintergrund in NRW“. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen https://randstaendig.files.wordpress.com/2018/10/studie_wohnungslose_mit_migrationshintergrund_in_nrw.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e.V. (2018): Unterbringung obdachloser Menschen nach dem Ordnungsrecht - Bestandsaufnahme und Zukunft. <http://www.qsd-online.de/PDF/Wohnungslosenhilfe/Ordnungsrechtliche%20Unterbringung%20-%20QSD-Positionspapier%20-%202012.04.2018.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Ratzka, Melanie / Kämper, Andreas (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht. Im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Bielefeld: Gesellschaft für Organisation und Entscheidung. <https://www.hamburg.de/contentblob/12065738/5702405ed386891a25cdf9d4001e546b/data/d-obdachlosenstudie-2018.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Rosenke, Werena (2005): Wohnungslose Männer und Frauen als Gewaltopfer und Täter. In: *wohnungslos* 46 (4), S. 141–145

Rosenke, Werena (2017a): Wohnungslosigkeit und Gewalt gegen Frauen. In: Newsletter Frauenhauskoordinierung e.V. 2017 (1), S. 2–5. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Newsletter/newsletter_FHK_2017-1_web.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Rosenke, Werena (2017b): Die Lebenssituation von Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. In: Paritätischer Gesamtverband (Hg.): *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*, S. 85–97

Rosenke, Werena (2018): Notunterkünfte für Obdachlose. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* 165 (4), S. 142–147

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. in Berlin vom 9.-11-November 2015 „Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut“. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Ruder, Karl Heinz (2017a): Der Polizei und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. In: *NDV* 97 (5), S. 205 – 209

Ruder, Karl Heinz (2017b) Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. In: Rosenke, Werena (Hg.): *Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut*. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern

(1994): Gemeinsame Bekanntmachung des sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Empfehlungen zur Unterstützung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten vom 7. Oktober 1994. <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1906-Empfehlungen-Unterstuetzung-von-Wohnungslosigkeit-bedrohten-Menschen> (abgerufen am 10.10.2019)

Saul, Ben / Kinley, David / Mowbray, Jacqueline (2014): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials.*, Oxford: Oxford University Press, S. 929

Schaffranek, Jürgen / Rehling-Richter, Ralf / Spannemann, Nozomi (2013): Situation der Wohnungslosen aus Osteuropa im Bereich Lebensstraße/ Zoo. Unter Mitarbeit von Frostschutzengel | GEBEWO gGmbH und Streetwork an Brennpunkten | Gangway e.V. https://gangway.de/download/arbeitsbereiche/team_transit_hermes/Feldstudie%20Lebensstr.pdf

Schulte-Scherlebeck, Christina / Lange, Corinna / Kletzin, Tanja (2015): Lebenswege und Wohnungslosigkeit. Berlin: Logos

Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010): Mindestanforderungen für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte (Wohnheime, Pensionen, Wohnungen u. Appartements). https://www.berlin.de/ba-mitte/aktuelles/ausschreibungen/mindestanforderungen_obdachlosenunterkuenfte.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik. https://www.berlin.de/sen/soziales/_assets/wohnungslose/neue_leitlinien_der_wohnungsnotfallhilfe_und_wohnungslosenpolitik_2019.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Specht, Thomas / Neupert, Paul (2019): Revision des Schätzmodells der BAG Wohnungslosenhilfe zur Ermittlung der Wohnungslosenzahlen in Deutschland ab 2017. In: wohnungslos 61 (2), S. 55–67

Steckelberg, Claudia (2010): Zwischen Ausschluss und Anerkennung. Lebenswelten wohnungsloser Mädchen und junger Frauen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Steinmeier, Frank-Walter (1992): Bürger ohne Obdach. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfen GmbH

UN, Commission on Human Rights (1995): The right to adequate housing. Final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1995/12

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991): General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), UN Doc. E /1992/23

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997): General Comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions, UN Doc. E/1998/22

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009): General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20

UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018) : Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, (E/C.12/DEU/CO/6) vom 12. Oktober 2018. Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/FINAL_BMAS_Arbeitsuebersetzung_Abschliessende_Bemerkungen.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

UN, Menschenrechtsrat (2018): Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang. Eine vom Deutschen Institut für Menschenrechte veröffentlichte, nicht amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht_auf_Wohnen.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012): Ordnungsrechtliche Obdachlosenfürsorge in Niedersachsen in Niedersachsen und ihr Verhältnis zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Berichterstattung 2012. Braunschweig

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

(2018a): Statistikbericht 2018. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/1021/> (abgerufen am 10.10.2019)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

(2018b): Erhebung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung in Niedersachsen zum 31.12.2016. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/949/> (abgerufen am 10.10.2019)

3 Menschenrechtsbildung: Qualitätsmerkmal der Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen

In Kürze

- Kindertageseinrichtungen tragen zur Verwirklichung von Bildungs- und Lebenschancen von Kindern bei.
- Zum staatlichen Bildungsauftrag gehört, dass pädagogische Fachkräfte die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern und Werte vermitteln. Für Wertevermittlung sind die universellen Menschenrechte zentrale Bezugspunkte.
- Pädagogische Fachkräfte sind bei der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags verpflichtet, Kinder- und Menschenrechte bei der Gestaltung ihrer pädagogischen Arbeit zu berücksichtigen, damit Kinder ihre Rechte und die in ihnen enthaltenen Werte erleben und in ihr eigenes Handeln integrieren können.
- Die Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen sollte entsprechend diesen Vorgaben menschenrechtlich gerahmt sein. Bislang gehen die Leitdokumente, die länderübergreifende Vorgaben zur Gestaltung der Ausbildung von pädagogischen Fachkräften machen, zu wenig auf Menschenrechtsbildung als Auftrag für Fachkräfte ein.
- Bei der Weiterentwicklung dieser Vorgaben sollte daher die Bedeutung von Menschenrechtsbildung und von Kinder- und Menschenrechten für das pädagogische Handeln stärker hervorgehoben werden.
- Der aktuelle Koalitionsvertrag beschreibt die Steigerung der Qualität von Kitas als wichtiges Vorhaben. Mit dem „Gute-KiTa-Gesetz“ hat die Bundesregierung ein gesetzliches Instrument geschaffen, dieses Vorhaben umzusetzen.
- Das Gute-KiTa-Gesetz dient laut Gesetzesbegründung explizit der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, dabei insbesondere der Artikel 3 (Wohl des Kindes), Artikel 8 (Identität) und Artikel 12 (Berücksichtigung des Kindeswillens). Eine menschenrechtlich gerahmte pädagogische Arbeit sollte daher Teil dieser Qualitätssteigerung sein.
- Die Qualität bemisst sich nach dem Gute-KiTa-Gesetz an gleichberechtigter Teilhabe, inklusiven und diskriminierungsfreien Beziehungen, Schutz vor Gewalt, Beteiligung von Kindern sowie der individuellen Förderung von Stärken und Ressourcen. Menschenrechte sind ein wichtiger Maßstab hierfür.
- Kinder- und Menschenrechte sollten daher auch in der vorgesehenen Evaluierung der Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes als Evaluierungskriterien aufgenommen werden.

3.1 Einleitung

Kindertageseinrichtungen (Kitas) tragen zur Verwirklichung von Bildungs- und Lebenschancen von Kindern bei. In Kitas werden die Grundlagen für den respektvollen Umgang mit Vielfalt gelegt. Hier lernen Kinder, sich mit Fragen von Gerechtigkeit und Gleichheit auseinanderzusetzen. Sie erfahren Teilhabe und Mitbestimmung und werden in ihrer individuellen Entwicklung unterstützt. Die in Kitas tätigen Fachkräfte stärken also nicht nur individuelle, sondern auch gesellschaftliche Prozesse; der frühkindliche Bildungsbereich ist somit ein unentbehrlicher Teil des öffentlichen Bildungswesens.¹

In Kitas treffen Fachkräfte, Familien und Kinder mit ganz unterschiedlichen Erfahrungen, Bedürfnissen, Haltungen und Werten aufeinander.² Aktuelle Studien beschreiben, dass manche Kinder schon früh Gewalt, Ausgrenzungen und Diskrimi-

¹ Vgl. Jugendministerkonferenz / Kultusministerkonferenz (2004), S. 2.

² Vgl. Schutter / Braun (2018), S. 1, 2.

nierungen³ aufgrund äußerer Merkmale erfahren oder in ihrer Identitätsentwicklung mit Zuschreibungen wie beispielsweise Rollenerwartungen⁴ konfrontiert werden. Vorurteilsbildung beginnt bereits in der frühen Kindheit. Eine frühzeitige Thematisierung und Auseinandersetzung damit ist also wichtig für die weitere Entwicklung von Haltung und Handeln.⁵

Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), die seit 1992 in Deutschland gilt, nennt als Bildungsziele auch die Achtung vor den Menschenrechten (Artikel 29 UN-KRK); ebenso der UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 13 Absatz 1), der seit 1976 ebenfalls für Bund und Länder verbindlich ist. Pädagogische Fachkräfte sind bei der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags also verpflichtet, Kinder- und Menschenrechte bei der Gestaltung ihrer pädagogischen Arbeit zu berücksichtigen, damit Kinder ihre Rechte und die hierin enthaltenen Werte erleben und in ihr eigenes Handeln integrieren können.

Immer mehr Kinder besuchen immer früher eine Kindertageseinrichtung. Im Jahr 2017 besuchten 94 Prozent der Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren eine Kindertageseinrichtung⁶. Die Quote bei den unter Dreijährigen lag 2018 bei 33,6 Prozent (zum Vergleich 2006: 13,6).⁷ Damit rückt die Bedeutung der Qualität frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote zunehmend in den Fokus von Politik und Gesellschaft.

Kernberufsgruppe im Bereich Kindertageseinrichtungen sind staatlich anerkannte Erzieher_innen. Ihre Ausbildung an Fachschulen ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich.⁸ Im Zuge der Bemühungen, frühpädagogische Fachkräfte besser zu qualifizieren und die Berufsgruppe aufzuwerten,

werden seit 2004 zudem Studiengänge der Früh- und Kindheitspädagogik angeboten. Auch die hier ausgebildeten Kindheitspädagog_innen können im frühkindlichen Bildungsbereich tätig sein.⁹

Damit Erzieher_innen die an sie gestellten Erwartungen erfüllen und tägliche Herausforderungen bearbeiten können, brauchen sie ein Bewusstsein dafür, dass die Menschenrechte, vor allem die von Kindern (im Folgenden: Kinder- und Menschenrechte) Grundlage ihres Förderauftrages sind. Kinder- und Menschenrechte sind daher wichtige Qualitätsmerkmale für Kitas und für die Ausbildung aller pädagogischen Fachkräfte der frühkindlichen Bildung.

Aus diesem Grund hat das Deutsche Institut für Menschenrechte untersucht, inwieweit sich die Ausbildung von Erzieher_innen an den Kinder- und Menschenrechten orientiert. Dabei wurde untersucht, ob und wie explizite Bezüge zu Kinder- und Menschenrechten hergestellt und wie Ausbildungsinhalte und -methoden vor diesem Hintergrund beschrieben werden.

3.2 Aktuelle politische Entwicklungen

Im Bereich Kindertagesbetreuung ist in den letzten Jahren viel in Gang gesetzt worden. Zum einen wurden Betreuungsplätze geschaffen, insbesondere als Reaktion auf den gesetzlich zugesicherten Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr.¹⁰ Damit einher gingen Maßnahmen, die dem Fachkräftemangel entgegenwirken sollen, zum Beispiel der Ausbau der Ausbildungsmöglichkeiten oder praxisbegleitende oder -integrierte Ausbildungsformen.

3 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017), S. 300–302 sowie S. 212–213 zur Erläuterung der Diskriminierungsformen; Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013), S. 55, 56. Systematische wissenschaftliche Untersuchungen zu Gewalt an Kitas existieren nicht (Draht (2017), ohne Seitenzahl). Etwa ein Drittel der Bundesländer führt eine Statistik zu Meldungen an die Kita-Aufsicht; nicht alle werden jedoch veröffentlicht, siehe: ZEIT ONLINE (03.05.2016).

4 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017), S. 300–312; Wagner (2001), S. 22–27; Ali-Tani (2017), S. 9.

5 Vgl. Ali-Tani (2017), S. 5.; Berk (2011), S. 215 ff.; Diehm / Kuhn (2011), S. 24–38; Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013), S. 55–68.

6 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 73.

7 Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer (2019), S. 20.

8 Vgl. König / Leu / Vernickel (2018), S. 9.

9 Vgl. Balluseck (o.J.), ohne Seitenzahl.

10 Seit dem 1. August 2013 gibt es in Deutschland gemäß § 24 SGB VIII einen Rechtsanspruch auf einen Kindergarten-/Krippenplatz für Kinder vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Einschulung.

Diese reichen jedoch absehbar nicht aus: So geht der Bildungsbericht 2018 davon aus, dass bis 2025 eine Personallücke von bis zu 309.000 Fachkräften bestehen wird.¹¹ Zum anderen ist die Kita heute als Bildungs- und nicht mehr als reine Betreuungseinrichtung anerkannt; dementsprechend gibt es Bestrebungen, die Ausbildung der Fachkräfte weiter zu professionalisieren. Seit 2008 wird die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF)“ gefördert, die sich der Qualität der pädagogischen Arbeit und der Professionalisierung der Fachkräfte widmet.¹²

Im aktuellen Koalitionsvertrag¹³ haben die Regierungsfractionen festgehalten, dass die Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen ein wichtiges Vorhaben ist. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung („Gute-KiTa-Gesetz“)¹⁴ stellt der Bund den Ländern zwischen 2019 und 2022 eine Gesamtsumme von fast 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Damit können die Bundesländer individuelle Akzente in der Qualitätsentwicklung ihrer Kindertageseinrichtungen setzen. Der Begriff Qualität wird nicht näher beschrieben, etwa durch konkrete Standards.¹⁵ Vielmehr sollen die Länder Kriterien ermitteln, anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung fachlich nachvollzogen werden kann; über die „prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität“ findet ein länderübergreifender Austausch statt, der von einer Geschäftsstelle beim

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) koordiniert wird.¹⁶

Das vom Bund bereitgestellte Geld kann zur Verbesserung der Qualität in zehn im Gesetz benannten Handlungsfeldern eingesetzt werden, zum Beispiel, um bedarfsgerechte Angebote auszubauen, den Betreuungsschlüssel zu verbessern oder Fachkräfte zu gewinnen und zu sichern sowie Leitungskräfte zu stärken. Ebenso können Maßnahmen zur ganzheitlichen Bildung, zur Förderung der Beteiligung oder zur Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedarfen umgesetzt werden.¹⁷

Das Gute-KiTa-Gesetz dient laut Gesetzesbegründung explizit der Umsetzung der UN-KRK, dabei insbesondere der Artikel 3 (Wohl des Kindes), Artikel 8 (Identität) und Artikel 12 (Berücksichtigung des Kindeswillens).¹⁸ Die Erläuterungen der gesetzlich benannten zehn Handlungsfelder, durch die die Qualität der frühkindlichen Bildung gesteigert werden soll, weisen zahlreiche, wenn auch nicht immer ausdrücklich so benannte, Bezüge zu den Kinderrechten auf. So wird die bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung (Handlungsfeld 1)¹⁹ als Ermöglichung einer inklusiven Förderung mit dem Grundgedanken einer umfänglichen Bildungsteilhabe beschrieben, welche der Diskriminierung und Ausgrenzung sowohl in den Strukturen als auch in der pädagogischen Ausrichtung entgegenwirken soll.²⁰

11 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 80, 81.

12 Gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Deutschen Jugendinstitut (DJI) und der Robert-Bosch-Stiftung <https://www.weiterbildungsinitiative.de/ueber-wiff/ziele/beirat/>

13 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), S. 20.

14 Deutscher Bundestag (2018).

15 Der Qualitätsbegriff wurde unter anderen im Rahmen der Anhörung im Bundestag diskutiert (vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw45-pa-familie-kindertagesbetreuung-570840>), aber auch in Stellungnahmen unterschiedlicher Akteure thematisiert, beispielsweise der Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2018/dv-12-18_gs-stellungnahme-refe-qualitaet-kindertagesbetreuung.pdf, S. 5) oder der Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit (https://www.bag-bek.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_der_BAG-BEK_zum_Referentenentwurf_KiQuEG.pdf).

16 § 3 Absatz 2 Nr. 2 und § 5 Nr. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG). Die Länder verpflichten sich in ihren Verträgen mit dem Bund gemäß § 4 des Gesetzes, ihre Beteiligung am Monitoring für eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu nutzen.

17 § 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG). Es bildet den Artikel 1 des Gute-KiTa-Gesetzes.

18 Deutscher Bundestag (12.10.2018), S. 1.

19 § 2 Nr. 1 KiQuTG.

20 Deutscher Bundestag (12.10.2018), S. 20.

Dabei wird ein breites Inklusionsverständnis zugrunde gelegt, das weitere Vielschichtdimensionen („soziale, ethnische, kulturelle und individuelle Vielfalt“) beschreibt und diese Vielfalt als Bereicherung für individuelle Bildungsprozesse versteht.²¹ Hier zeigen sich enge Verbindungen mit dem breiten menschenrechtlichen Verständnis von Diskriminierungsverbot und Inklusion, die für die inhaltliche Füllung des Handlungsfeldes fruchtbar gemacht werden können und wegen der Verbindlichkeit der Menschenrechtsverträge für Bund und Länder auch müssen. Die Ausbildung und weitere Qualifizierung der Fachkräfte (Handlungsfeld 3) muss sich insbesondere auf die in Handlungsfeld 10 erfassten inhaltlichen Aspekte pädagogischer Arbeit beziehen: Beteiligung von Kindern, Schutz vor Gewalt, Inklusion und Diskriminierungsschutz. Hier enthält die Gesetzesbegründung explizite (Artikel 12 UN-KRK) und implizite Verknüpfungen zu Kinder- und Menschenrechten.²²

Diese vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachte inhaltliche Verbindung des Handlungsfelds „Ausbildung und Weiterqualifizierung der pädagogischen Fachkräfte“ zur Qualitätssteigerung von Kinderbetreuungseinrichtungen mit den Kinder- und Menschenrechten ist für das vom Gute-KiTa-Gesetz vorgesehene regierungsseitige Monitoring bedeutsam: Zum einen erstellt das BMFSFJ jährlich einen Monitoring-Bericht, aufgeschlüsselt nach den zehn Handlungsfeldern, in dem es unter anderem über die qualitative Entwicklung des Angebots frühkindlicher Bildung bundesweit berichtet.²³ Zum anderen nehmen die Länder an diesem Monitoring teil, indem sie eigene Berichte über ihre Fortschritte im Hinblick auf die Qualitätsförderung erstellen.²⁴ In beiden Fällen bildet also die kinder- und menschenrechtliche Rahmung von Aus- und Weiterbildung ein wichtiges Bewertungskriterium.

3.3 Die Wirkung von Menschenrechtsbildung in der pädagogischen Arbeit

3.3.1 Was ist Menschenrechtsbildung?

Zentral für das Verständnis von Menschenrechtsbildung ist die UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -training (UN-MRBT) aus dem Jahr 2011.²⁵ Diese betont, dass Menschenrechtsbildung²⁶ als lebenslanger Prozess alle Altersgruppen betrifft, und nennt dabei explizit auch den frühkindlichen Bildungsbereich und die dort tätigen pädagogischen Fachkräfte als Verantwortungsträger (Artikel 3 UN-MRBT). Das Ziel ist dabei die Förderung einer Kultur der Menschenrechte, beispielsweise in Kindertageseinrichtungen und Ausbildungsstätten, in der sich jede_r der eigenen Rechte und der Rechte anderer bewusst ist und dies im Handeln berücksichtigt (Artikel 2 UN-MRBT).

Die Vereinten Nationen beschreiben drei Ebenen der Menschenrechtsbildung.²⁷ Diese Ebenen verdeutlichen, was Menschenrechtsbildung in der Praxis bedeuten kann (Abbildung 1):

- **Lernen über Menschenrechte:** Menschenrechte sind ein explizites Thema und werden als Wissen vermittelt, reflektiert und diskutiert. In der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte und später in der Praxis ist es wichtig, die Kinder- und Menschenrechte nicht nur zu erwähnen, sondern Möglichkeiten zu schaffen, sich über die ihnen zugrunde liegenden Werte auszutauschen. Fachkräfte setzen sich mit den menschenrechtlichen Themen und Dokumenten auseinander und erkennen die Relevanz von menschenrechtlichen Inhalten für Entwicklungsprozesse. Reflexionsprozesse bezüglich der eigenen Haltung, des eigenen Handelns und so der pädagogischen Qualität

21 Ebd.

22 Ebd., S. 25.

23 § 6 Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1 KiQuTG.

24 § 4 Nr. 3 KiQuTG.

25 Vgl. UN, General Assembly (2011), Artikel 1, S. 2.

26 Der in diesem Bericht verwendete Begriff Menschenrechtsbildung bezieht auch die Kinderrechte mit ein.

27 Vgl. UN, General Assembly (2011), Artikel 2, Absatz 2.

geben Impulse für die persönliche und fachliche Entwicklung.

- **Lernen durch Menschenrechte:** Der Bildungskontext selbst orientiert sich an den Menschenrechten. Die Bildungseinrichtung (in diesem Fall also Fachschule, Hochschule und Kita), die Lernumgebung und die Methoden sind möglichst inklusiv, partizipativ und diskriminierungskritisch gestaltet; die Lernatmosphäre und die Beziehungen sind wertschätzend, Inhalte orientieren sich an den jeweiligen Lerngruppen und Lernenden.
- **Lernen für Menschenrechte:** Die Lernenden (in diesem Fall die angehenden Fachkräfte genauso wie die Kinder) werden ermutigt und darin gestärkt, sich für ihre Rechte und die der anderen einzusetzen. Dafür können zum Beispiel Beschwerdemöglichkeiten eingerichtet und Strukturen entwickelt werden, die Partizipation und Teilhabe ermöglichen.

Abbildung 6: Menschenrechtsbildung



3.3.2 Warum Menschenrechtsbildung?

Menschenrechtsbildung ist grundlegend für die Verwirklichung der Menschenrechte: Zum einen, weil Menschen ihre Rechte kennen müssen, um sie für sich oder andere einfordern zu können, und zum anderen, weil Erzieher_innen und Kindheits-

pädagog_innen wissen sollen, wozu die Menschenrechte sie bei der Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags verpflichten. Menschenrechtsbildung wirkt präventiv,²⁸ indem beispielsweise pädagogische Fachkräfte für Menschenrechtsverletzungen wie Teilhabebarrrieren, diskriminierende Sprache oder entwürdigendes Verhalten sensibi-

28 Vgl. Reitz / Rudolf (2014), S. 12.

lisiert und befähigt werden, die Rechte anderer durch ihr Handeln zu beachten, zu schützen und zu stärken.

Mit der Ratifikation der UN-Menschenrechtsverträge hat sich Deutschland auch zur Umsetzung des Rechts auf Bildung, und somit auch zu Menschenrechtsbildung verpflichtet (Artikel 13 UN-Sozialpakt, Artikel 28, 29 UN-KRK). Bildung soll explizit mit dem Ziel erfolgen, die Achtung vor den Menschenrechten zu stärken. Aus dem UN-Sozialpakt ergibt sich die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, damit jeder Mensch seine Rechte kennt und wahrnehmen kann sowie die der anderen achtet. Eine dieser Maßnahmen ist die Durchführung von Menschenrechtsbildung für staatlich handelnde Personen auch in Bildungskontexten²⁹ sowie ihre Verankerung in Lehrplänen in allen Ebenen des Bildungssystems.³⁰ Die im Recht auf Bildung benannten Ziele gelten für alle Bildungsstufen und somit auch für den vorschulischen Bereich. Entsprechend müssen auch die Lehrpläne für die auszubildenden pädagogischen Fachkräfte sowie für den frühkindlichen Bereich an diesen Bildungszielen ausgerichtet werden.³¹

3.3.3 Forschungsstand und thematische Anknüpfungen

Es gibt zahlreiche Studien, die untersuchen, wie beispielsweise Demokratiebildung, Inklusion, Partizipation oder ein vorurteilsbewusster Umgang in der Praxis der frühkindlichen Bildung umgesetzt werden und wie diese Konzepte mit ihren kinder- und menschenrechtlichen Bezügen im Alltag wirken.³² Ebenfalls gibt es Untersuchungen, die sich mit der Weiterentwicklung der Ausbildung und dem Erwerb von kinder- und menschenrechtlich relevanten Kompetenzen wie etwa Demokratie- und Partizipationskompetenzen befassen.³³

Unseres Wissens gibt es aktuell kein Vorhaben, welches untersucht, ob und wie explizite Menschenrechtsbildung als Auftrag der frühkindlichen Bildung verstanden und vermittelt wird und sich inhaltlich in Ausbildungsinhalten widerfindet.

3.4 Analyse: Menschenrechtsbildung in der Ausbildung von frühpädagogischen Fachkräften

Kernberufsgruppe im Bereich Kindertageseinrichtungen sind staatlich anerkannte Erzieher_innen. Ihre Ausbildung an Fachschulen unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern. Im Zuge der Bemühungen, frühpädagogische Fachkräfte besser zu qualifizieren und die Berufsgruppe aufzuwerten, werden seit 2004 zudem Studiengänge der Früh- und Kindheitspädagogik angeboten. Auch die hier ausgebildeten Kindheitspädagog_innen können im frühkindlichen Bildungsbereich tätig sein.

Für diesen Bericht hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Frage beschäftigt, inwieweit sich die Ausbildung von Erzieher_innen an den Kinder- und Menschenrechten orientiert. Dabei wurde untersucht, ob und wie explizite Bezüge zu Kinder- und Menschenrechten hergestellt und wie Ausbildungsinhalte und -methoden vor diesem Hintergrund beschrieben werden.

Grundlage für die vorgenommene Untersuchung ist eine Analyse von zwei Leitdokumenten: das kompetenzorientierte Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieher_innen an Fachschulen und Fachakademien³⁴ und der hierauf aufbauende länderübergreifende Lehrplan für Erzieher_in-

29 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), Ziff. 38 (insbesondere bezogen auf Menschenrechtsbildung zu Diskriminierung). Darüber hinaus nennt beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention als weiteres Bildungsziel „die Achtung vor der menschlichen Vielfalt“ (Artikel 24 UN-BRK).

30 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999), Ziff. 49.

31 Vgl. ebd.

32 Zum Beispiel Schmude / Pioch (2014); Richter / Lehmann / Sturzenhecker (2017).

33 Vgl. beispielsweise Bartosch u.a. (2015); König u.a. (2018).

34 Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.12.2011 i.d.F. vom 24.11.2017.

nen³⁵. Diese bundesländerübergreifenden Leitdokumente sind bildungspolitische Steuerungsvorgaben, die von Vertreter_innen der jeweiligen Bildungsministerien der Länder und Schulleitungen oder Lehrenden von Ausbildungsstätten erarbeitet wurden.

Vergleichbar konkrete bundesländerübergreifende Leitdokumente existieren für die Kindheitspädagog_innen (als zweite Berufsgruppe, die zu staatlich anerkannten Erzieher_innen für den frühkindlichen Bereich ausgebildet wird) nicht.³⁶ Die Hochschulen bestimmen selbst über die Studienbereiche und Module der Studiengänge.³⁷ Die deutlichsten Hinweise auf die gemeinsamen menschenrechtlichen Grundlagen beider Berufsgruppen enthält das von den Fachbereichsvertretungen verabschiedete „Berufsprofil Kindheitspädagogin/Kindheitspädagoge“,³⁸ indem es als zentrale Leistungen von Kindheitspädagog_innen beispielsweise den Schutz der Rechte der Kinder, die Verteidigung des Kindeswohls, das Entgegenwirken gegen Diskriminierung und Benachteiligung sowie das Eintreten für Kinder- und Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Diversität, die Realisierung von Inklusion und Prinzipien der Nachhaltigkeit beschreibt.

Darüber hinaus wurden in fünf Bundesländern insgesamt 44 Expert_innen-Interviews geführt: 37 mit Lehrenden und Lernenden an Fach- und Hochschulen³⁹, deren Ausbildungsinhalt Erzieher_in (Fachschulen) beziehungsweise Kindheitspäda-

gog_in (Hochschulen) ist,⁴⁰ und sieben Interviews mit Personen, die an der Entwicklung des Qualifikationsprofils für Erzieher_innen oder an dem daraus entstandenen länderübergreifenden Lehrplan beteiligt waren. Sie nehmen auf Bundeslandebene eine entsprechende Schnittstelle in der Implementierung ein, da sie beispielsweise selbst als Schulleitung tätig oder an der Entwicklung von Handreichungen beteiligt sind, die die Umsetzung in den Ausbildungsstätten unterstützen sollen. Die Interviews enthielten Fragen zum Verständnis von Inklusion und Partizipation und zu Themen, bei denen ein Bezug zu Kinder- und Menschenrechten naheliegt. Außerdem wurden die Interviewten nach ihren Erfahrungen mit Kinder- und Menschenrechten in der Ausbildung und in der pädagogischen Arbeit befragt.

Diese Analyse erlaubt keine umfassenden Aussagen zur Ausbildungspraxis von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen oder zum Alltag in den Kitas. Sie ist vielmehr ein erster Schritt auf dem Weg dorthin. Sie stellt dar, wie Menschenrechtsbildung sowie kinder- und menschenrechtliche Inhalte in den Steuerungsvorgaben für die Ausbildung von Erzieher_innen derzeit verankert sind und als Auftrag für die Lehre beschrieben werden. Sie versteht sich zugleich als ein Beitrag für das geplante Monitoring des Gute-KiTa-Gesetzes. Die Interviewzitate mit Beispielen und Hinweisen aus der Praxis sowohl in Ausbildungsstätten als auch im frühkindlichen Bildungsbereich illustrieren, inwieweit Kinder- und Menschenrechte in der Praxis

35 Vgl. Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin/Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012). Dieser liegt wegen der Länderkompetenz im Bereich der Bildung nur als Entwurfsfassung vor; fast alle Länder haben ihn, zum Teil mit Anpassungen, übernommen.

36 Der Gemeinsame Orientierungsrahmen Bildung und Erziehung in der Kindheit (Kultusministerkonferenz / Jugend- und Familienministerkonferenz (2010), listet lediglich einen Kanon von Qualifikationen auf, der beide Berufsgruppen – Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen – für das gemeinsame Praxisfeld der frühen Kindheit adressiert, unterschiedliche Schwerpunkte der Ausbildungsgänge beschreibt und die vertikale Durchlässigkeit der Systeme sicherstellen soll.

37 Das von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft veröffentlichte Kerncurriculum für konsekutive Bachelor-/Masterstudiengänge im Hauptfach Erziehungswissenschaft mit der Studienrichtung Pädagogik der frühen Kindheit (2007) beschreibt hochschulstandortübergreifend zentrale Inhalte als verbindliches Minimum und ist dementsprechend nur sehr allgemein. Ähnliches gilt für den Qualifikationsrahmen für BA-Studiengänge der „Kindheitspädagogik“/ „Bildung und Erziehung in der Kindheit“ (Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit e.V. 2009). Beide Dokumente sind daher nicht Teil der hier vorgenommenen Auswertung.

38 Fachbereichstag Soziale Arbeit / Erziehungswissenschaftlicher Fakultätentag (2015).

39 Hier und im Folgenden wird der Begriff Fachschule auch für Fachakademien (Bezeichnung in Bayern) verwendet.

40 Die leitfadengestützten und vorwiegend telefonisch geführten Interviews wurden mit Gesprächsteilnehmer_innen aus den Bundesländern Schleswig-Holstein, Bremen, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Bayern durchgeführt. Die Auswahl der Bundesländer fand unter Berücksichtigung ihrer geografischen Lage und der Bevölkerungsdichte statt. Es wurde Wert auf eine repräsentative Verteilung zwischen staatlichen und privaten Trägern gelegt, die Ausbildungsstätten wurden mithilfe eines Zufallsgenerators ausgewählt, Der Kontakt zu den Gesprächspartner_innen an den Ausbildungsstätten wurde über Schulleitung oder Kontaktpersonen hergestellt, der Kontakt zu den Mitgliedern der Arbeitsgruppen erfolgte über selbige.

„ankommen“ und von den Akteur_innen rezipiert werden.

Im Folgenden wird zunächst im Sinne eines „Lernens über Menschenrechte“ auf der Basis der Dokumentenanalyse untersucht, welches Verständnis von Menschenrechten, dem Auftrag zu Menschenrechtsbildung sowie menschenrechtlichen Normen und Werten bei der Ausbildung von frühpädagogischen Fachkräften vermittelt wird. Im Sinne eines „Lernens durch Menschenrechte“ wird weiter untersucht, inwiefern Ausbildungsstätten und auch Lerninhalte und -methoden nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten gestaltet werden. Die Stärkung der menschenrechtlichen Handlungskompetenz schließlich wird als „Lernen für Menschenrechte“ erfasst.

3.4.1 Lernen über Menschenrechte: Menschenrechte verstehen und verinnerlichen

3.4.1.1 Wissens- und Wertevermittlung

Lernen über Menschenrechte bedeutet die Vermittlung der Inhalte der menschenrechtlichen Dokumente wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und die Auseinandersetzung mit ihnen. Hierzu gehört es, die die diesen Dokumenten zugrunde liegenden Werte wie Achtung der Würde, Gleichberechtigung, Diskriminierungsschutz, Teilhabe und Mitbestimmung zu thematisieren. In der Verknüpfung mit eigenen Erfahrungen, dem beruflichen Auftrag und dem Alltag in Kindertageseinrichtungen werden Reflexions- und Haltungsentwicklungsprozesse angestoßen, indem beispielsweise ein Austausch über das Bild vom Kind stattfindet.

Dieses Bild vom Kind hat durch die UN-KRK einen grundlegenden Wandel erfahren: Kinder

werden in ihr als Träger_innen von Rechten und als eigenständige, gleichberechtigte und kompetente Personen beschrieben, es werden klare Erwartungen an Erwachsene formuliert, nämlich Schutz, Förderung, Unterstützung und Beteiligung der Kinder. Menschenrechtsdokumente haben so Auswirkung auf das Handeln in pädagogischen Arbeitsfeldern. Fachkräfte brauchen Wissen und Auseinandersetzung über die menschenrechtlichen Inhalte sowie die Verknüpfung mit der Praxis, um ihren Auftrag zu Menschenrechtsbildung auch umsetzen zu können.

Die Analyse der für diesen Bericht untersuchten Dokumente zeigt, dass Menschenrechtsbildung hier nicht explizit als Auftrag benannt und formuliert wird. Die Handlungsfelder⁴¹ im von der Kultusministerkonferenz erstellten Qualifikationsprofil sind unterteilt in „Wissen“ und „Fertigkeiten“; aus der inhaltlichen Beschreibung lassen sich Parallelen zum Lernen über und für Menschenrechte erkennen. Das Lernen durch Menschenrechte, das heißt die Beschreibung von Lernmethoden und der Lernumgebung, ist aus der Struktur heraus jedoch nicht zu erkennen.

Menschenrechte werden nicht ausdrücklich als Orientierungsrahmen für pädagogisches Handeln thematisiert, wohl aber menschenrechtlich begründbare Prinzipien und Kernbegriffe wie Inklusion, Partizipation oder Menschenwürde. Menschenrechtliche Dokumente wie die UN-KRK werden zwar genannt, aber ausschließlich, wenn fachtheoretisches Wissen über rechtliche Rahmenbedingungen vermittelt wird.⁴² Damit menschenrechtliche Inhalte und Prinzipien handlungsleitend sind und Menschenrechtsbildung als Auftrag verstanden und umgesetzt wird, braucht es neben der konkreten Benennung umfassende Verknüpfungen zu weiteren Ausbildungsinhalten und zum Alltagshandeln in Ausbildungseinrichtungen und frühkindlicher Praxis.

41 Vgl. Kultusministerkonferenz (2017); auf S. 11 werden die Handlungsfelder mit den Prozessschritten pädagogischen Handelns (Wissen und Verstehen, Analyse und Bewertung, Planung und Konzeption, Durchführung, Reflexion und Evaluation) verknüpft, als zweite Bezugsebene werden die Kompetenzkategorien des Deutschen Qualifikationsrahmens genannt, hier werden neben Wissen und Fähigkeiten auch Sozialkompetenz und Selbstständigkeit angeführt, die im Kapitel zur professionellen Haltung erläutert werden und als Ausbildungsziel in die Realisierung aller Handlungsfelder einfließen. Ausführlich werden die Handlungsfelder ab S. 15 beschrieben. Im länderübergreifenden Lehrplan werden diese Lernbereiche als Lernfelder beschrieben, als „didaktisch begründete, schulisch aufbereitete Handlungsfelder“ (Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 9).

42 Vgl. Kultusministerkonferenz (2017), S. 26.

Aus den Interviews geht hervor, dass Menschenrechte in den Ausbildungsstätten an unterschiedlichen Stellen im Unterricht und mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten thematisiert werden. Lehrende Personen geben in den Interviews an, dass sie sich an ihrer Ausbildungsstätte verpflichtet fühlen, rechtliche Aspekte wie zum Beispiel das Recht auf Bildung oder Mitsprache (vgl. Lehrende 12) einzubinden und Auszubildende darin zu unterstützen, kinder- und menschenrechtlich relevante Alltagssituationen zu identifizieren und vor diesem Hintergrund zu bearbeiten (Lehrende 19).

Als „Orte“ der Auseinandersetzung mit kinder- und menschenrechtlichen Fragen werden die Bereiche Recht und rechtliche Grundlagen (vgl. Lernende 38, Lernende 43, Lernende 18) beziehungsweise politische Bildung (vgl. Lernende 13, Lehrende 19, Lehrende 22) genannt; aber auch Seminare, die durch ihre Titel und Inhalte wie zum Beispiel Inklusion die Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) nahelegen (vgl. Lernende 23). In gleicher Weise beschreiben Interviewpartner_innen, dass sie in anderen Kontexten wie etwa Gesprächsführung, Methodenlehre, Religion, Kunst, Psychologie, Pädagogik (vgl. Lernende 43), Gesellschaftswissenschaften und Geschichte (vgl. Lernende 47) über kinder- und menschenrechtliche Themen gesprochen hätten. In einem Interview werden schließlich für Menschenrechtsbildung neben der Zuordnung zum Fach politische Bildung auch Anknüpfungspunkte in den Querschnittsaufgaben und der hier stattfindenden Auseinandersetzung mit Themen wie Inklusion, Partizipation und Prävention und ihrer Verknüpfung mit der pädagogischen Praxis genannt (vgl. Gremienvertretende 26). Die Verknüpfungen mit handlungsbezogenen Themenfeldern werden in den Interviews als sinnvoll bewertet (vgl. Gremienvertretende 29, Lernende 15).

In den Interviews wird deutlich, dass Lernende sich der Bedeutung der Kinder- und Menschenrechte für ihren Alltag bewusst sind. Sie berichten von der Herausforderung für Fachkräfte, ihr alltägliches Handeln und selbstverständliche Abläufe im Alltag an den Kinderrechten auszurichten: Ein_e

Interviewpartner_in nimmt Bezug auf das Recht des Kindes auf Spiel und Freizeit und beschreibt,

„dass man eben da manchmal schon in die Breddouille kommt zu sagen, wann zwingt ich jemanden jetzt, Hausaufgaben zu machen und wann lasse ich ihn einfach spielen? [...] Und das war schon was, was vielen die Augen geöffnet hat, weil man eben da im ersten Moment gar nicht dran gedacht hat.“ (Lernende 43)

3.4.1.2 Menschenrechtliche Werte als handlungsleitend verstehen

Der Auftrag zur „Vermittlung orientierender Werte und Regeln“ in der Kita findet sich auch in § 22 SGB VIII (Grundsätze der Förderung). Dementsprechend ist es konsequent, dass Werte in den bundesländerübergreifenden Leitdokumenten eine wichtige Rolle einnehmen und ihre Vermittlung als Querschnittsaufgabe beschrieben wird:

„Sozialpädagogische Fachkräfte [...] sind fähig, junge Menschen bei der Entwicklung persönlicher Werthaltungen zu begleiten, sie als Subjekte ihres eigenen Werdens ernst zu nehmen und dabei zu unterstützen, eine Balance zwischen Autonomie und sozialer Mitverantwortung zu finden. Bei aller Unterschiedlichkeit müssen sich Wertvorstellungen immer an der Würde des Menschen messen lassen, wie das im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in den Verfassungen der Länder niedergelegt ist“⁴³.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist der Bezug zur Menschenwürde sehr passend, weil die Menschenwürde die Grundlage der Grund- und Menschenrechte bildet. Neben diesem Verweis auf das Grundgesetz würde in den Leitdokumenten der Verweis auf internationale Menschenrechtsverträge eine zusätzliche unterstützende Rahmung herstellen, die gerade in einer pluralistischen Gesellschaft aufgrund der universellen Gültigkeit der Menschenrechte und des zentralen Anliegens des Diskriminierungsschutzes besonders anschlussfähig sind. Die Akzeptanz von Menschenrechten und ihrer Inhalte können nicht

43 Kultusministerkonferenz (2017), S. 4; Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 25.

vorausgesetzt werden. Ihr normativer Charakter, aber auch ethische Aspekte müssen im Bildungskontext stets von Neuem erarbeitet und diskutiert werden, damit sie als Orientierungsrahmen für das individuelle Handeln genutzt werden können. Aus kinderrechtlicher Perspektive und der in der UN-KRK beschriebenen Subjektorientierung sollte dabei der Blick nicht nur auf die Zukunft („Subjekte ihres eigenen Werdens“), sondern auch die Gegenwart („Subjekte ihres eigenen Seins“) gelegt werden.

Die Berücksichtigung von Verschiedenheit (Heterogenität) in der Entwicklungsunterstützung von Kindern und Jugendlichen wird in den Leitdokumenten mit dem Konzept der Inklusion als eine der Querschnittsaufgaben beschrieben, womit ihr eine besondere Bedeutung zukommt:

„Das Konzept der Inklusion im Sinne des Verstehens von Verschiedenheit (Heterogenität) als Selbstverständlichkeit und Chance. Inklusion berücksichtigt zahlreiche Dimensionen von Heterogenität: geistige oder körperliche Möglichkeiten und Einschränkungen, soziale Herkunft, Geschlechterrollen, kulturelle, sprachliche und ethnische Hintergründe, sexuelle Orientierung, politische oder religiöse Überzeugung. Diversität bildet den Ausgangspunkt für die Planung pädagogischer Prozesse.“⁴⁴

Hier wird von einem weiten Inklusionsbegriff ausgegangen, der unterschiedliche Lebensrealitäten beschreibt, eine Sensibilität für Diversität zeigt und gleiche Rechte unterstützt. Anschlussfähig an den menschenrechtlichen Diskurs ist auch die grundsätzlich vorhandene Orientierung an den individuellen Ressourcen und Fähigkeiten der Kinder: Vielfalt wird nicht als Herausforderung bezeichnet, sondern als Selbstverständlichkeit und Chance, indem jede Person als zugehörig und mit ihren Eigenschaften, Fähigkeiten, Interessen und Meinungen als Bereicherung anerkannt, wertgeschätzt und einbezogen wird.

In Bezug auf die Reflexion der eigenen Werte und Haltungen wird in den bundesländerübergreifenden Leitdokumenten formuliert, dass professionelle Haltung als eine zentrale Kompetenz in der Ausbildung erworben werden soll.⁴⁵ So heißt es etwa: Die Auszubildenden „haben die Bereitschaft zur Überprüfung eigener Werte, Normen und Stereotype auf der Grundlage einer stetigen Reflexion und Auseinandersetzung mit den eigenen kulturellen und religiösen Prägungen.“⁴⁶ Hier wird deutlich, dass die Entwicklung von Haltungen als Prozess die Bereitschaft einer Person voraussetzt, sich aktiv mit beispielsweise der eigenen Biografie, den eigenen Werten, dem Bild vom Kind und der eigenen Vorstellung der beruflichen Rolle auseinanderzusetzen.⁴⁷ Auch hier könnte der Verweis auf Menschenrechte, zum Beispiel das Bild vom Kind in der UN-KRK, helfen und die Entwicklung der professionellen Haltung stützen.

In den Interviews wird deutlich, dass in der Praxis durchaus Bezüge zu Werten und ihrer Vermittlung vorhanden sind, zum Beispiel zum Recht auf Chancengleichheit (vgl. Lernende 48); oder dass „man versucht eben hier gegen eine Ausgrenzung oder gegen eine Diskriminierung vorzugehen“ (Lehrende 12). Aus menschenrechtlicher Sicht ist es bedeutsam, Diskriminierungspotenziale und Teilhabebarrrieren zu erkennen statt vom einzelnen Kind eine Integrationsleistung zu verlangen und Teilhabe von der erfolgreichen Bearbeitung eines Defizites abhängig zu machen.

Dass Verweise auf Menschenrechtsdokumente und die Verknüpfung mit menschenrechtlichen Prinzipien für Lernende hilfreich sind und Menschenrechte durchaus als positiv besetzter Orientierungsrahmen verstanden werden können, wird deutlich, wenn Lernenden bewusst wird, welche „unglaublich große Verantwortung“ sie haben „wenn man wirklich so nahe am Menschen arbeitet, weil man mit Kindern arbeitet und denen die eigenen Werte auch automatisch vermittelt“. Da sei es wichtig „dass man überhaupt weiß, womit man es zu tun hat“ (Lernende 11).

44 Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 4, 5; Kultusministerkonferenz (2017) S. 4, 5.

45 Vgl. Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 11, 12, 20–22.

46 Ebd., S. 21.

47 Vgl. ebd., S. 21, 22.

Im Interview beschreibt eine auszubildende Person beispielsweise die Auseinandersetzung mit eigenen Vorurteilen als etwas, das „irgendwie automatisch da“ ist und die Bedeutung für das tägliche Handeln, „wie man es lebt. [...], dass man einfach hinterfragt und es auf keinen Fall irgendwie projiziert oder nach außen lebt, sondern immer wieder reflektiert“ (Lernende 11). In diesen Situationen findet der oben erwähnte Reflexionsprozess statt, indem die Person eigene Vorurteile und hiermit verbundene Haltungen reflektiert, vor dem Hintergrund ihres Auftrages und der Praxis überprüft und ihr Verhalten dementsprechend weiterentwickelt.

Die Reflexion der eigenen Erfahrungen, Haltung und eigener Normen und Werte, zum Beispiel in der Biografiearbeit, ist ein wichtiger Aspekt in der Ausbildung pädagogischer Fachkräfte. Gleichzeitig fordert die Konfrontation mit bestimmten Themen oder das Hinterfragen eigener Werte Auszubildende heraus und kann Irritation, Abwehr und Widerstände erzeugen (vgl. Lernende 38, Gremienvertretende 26). Abgesehen von einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Auseinandersetzung braucht es Lehrkräfte, die mit ihrer eigenen Bereitschaft zur Reflexion Vorbild sind (vgl. Lernende 39), und eine Atmosphäre im Team oder in der Lerngruppe, die offenes Diskutieren und die individuelle und gemeinsame Weiterentwicklung ermöglicht (vgl. Lehrende 24, Lernende 43).

Eine lernende Person weist auf die Bedeutung dieses Prozesses für die Praxis hin: „weil auch in den Kitas heutzutage viele Leute aus anderen Kulturen mit anderen Sprachen und anderen Werten und Normen auch da sind, dass man da auch sensibel wird und auch ein gewisses Verständnis hat“ (Lernende 39).

3.4.2 Lernen durch Menschenrechte: Lernumgebung und Methoden gestalten

„Lernen durch Menschenrechte“ bedeutet, dass sich die Bildungseinrichtung selbst (in diesem Fall die Fach- oder Hochschule, aber auch die Kita)

an den Menschenrechten orientiert. Sie soll in ihrer Lernumgebung, etwa in der Gestaltung von Räumen, aber auch in Sprache, Beziehungen und Strukturen sowie in der Wahl der Methoden und Materialien möglichst inklusiv, partizipativ und diskriminierungskritisch gestaltet werden.

Im Ausbildungsalltag, aber auch im späteren Alltag in der Kita-Praxis kann sich dies in einer diskriminierungssensiblen Sprache, einer wertschätzenden Beziehungsgestaltung⁴⁸ und Leistungsbewertung sowie der Wahl von Methoden und Materialien ausdrücken.

Wichtig ist auch, dass Auszubildende bei Entwicklungsprozessen innerhalb des Ausbildungsganges (wie zum Beispiel der Überarbeitung von Regeln und Vereinbarungen, Studienordnungen, etc.) beteiligt werden und hier eigene Erfahrungen machen können. Dies erfordert einen stetigen Reflexions- und Austauschprozess zwischen Lehrenden und Lernenden. Lehrende sind diesbezüglich in der Ausbildungsstätte Vorbilder für Lernende, die wiederum in der frühkindlichen Bildungspraxis Modelle sind für Kinder, aber auch andere Erwachsene.

Die bundesländerübergreifenden Leitdokumente nennen an unterschiedlichen Stellen, dass angehende Fachkräfte befähigt werden sollen, Lernumgebungen und -methoden, aber auch Strukturen und Beziehungen in Bildungskontexten zu gestalten. Ein expliziter Rückbezug auf menschenrechtliche Prinzipien findet in der Beschreibung des „Wie“ nicht statt, es ergeben sich aber wiederum etliche Anknüpfungspunkte, die durch eine explizite menschenrechtliche Rahmung gestärkt werden könnten.

So wird bezogen auf die Ausbildung und die Ausbildungsstätte beschrieben, dass Lernen im Austausch aller Beteiligten stattfinden soll und dass die Sinnhaftigkeit des Lerngegenstandes für die Person, ihre Haltungen und Einstellungen eine Rolle spielen. Als unerlässlich werden unter anderem Wertschätzung, Konzepte der Partizipation, Kommunikation und des Feedbacks beschrieben,

48 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (2017), S. 13.

das Einnehmen eines Perspektivwechsels soll Gegenstand und Methode von Unterricht sein.⁴⁹

Das grundsätzliche Prinzip, dass in der Ausbildungspraxis angewandte Lehr- und Lernformen in die Berufspraxis der Fachkräfte übertragbar sein sollen, ist unter dem Begriff der doppelten Vermittlungspraxis beziehungsweise des doppelten Theorie-Praxis-Bezugs bekannt. Solche reflektierten Modell-Lernprozesse sind eine wichtige Unterstützung für die Auszubildenden für ihre spätere Praxis und werden auch in den länderübergreifenden Dokumenten aufgegriffen.⁵⁰

In Bezug auf das pädagogische Handeln in Kitas beschreiben die Leitdokumente, welche Fertigkeiten die Auszubildenden entwickeln sollen. Neben der Fähigkeit der eigenen Beziehungsgestaltung werden auch die angemessene Gestaltung der Methoden vor dem Hintergrund der Heterogenität in Gruppen genannt, die Gestaltung von entwicklungsfördernden und die Bedürfnisse der Personen achtenden Erziehungs-, Lebens- und Lernumwelten und ferner die Aufgaben, individuelle Lernprozesse zu entwickeln und Inklusion aktiv zu fördern sowie Partizipation zu gestalten.⁵¹

Sowohl im Hinblick auf die Ausbildungssituation als auch auf die von den Auszubildenden zu entwickelnden Fertigkeiten kann eine explizite menschenrechtliche Rahmung bei der erfolgreichen Umsetzung und der Frage nach dem „Wie“ unterstützen. So könnte für das Verständnis von Lebenswelt und Diversität sowie der Förderung von Inklusion auf die Verpflichtungen und Begriffsverständnisse von UN-KRK und UN-BRK verwiesen werden. In der praktischen Umsetzung sollte Wert gelegt werden auf eine diskriminierungssensible Sprache, auf wertschätzende Beziehungen und inklusive und partizipative Methoden, die Auszubildenden, aber auch Kindern Teilhabe und Mitbestimmung ermöglichen.⁵²

Aus den Interviews wird deutlich, dass der Transfer in das eigene Handeln im Ausbildungskontext eine besondere Bedeutung hat:

„Menschenrechte sind wichtig und die Grundlage meiner Pädagogik. Das wird jeder unterschreiben. Aber was heißt denn das tatsächlich? [...] Weil es nützt mir nichts, wenn es unterschrieben wird von allen, wenn aber nicht klar ist, was da auch gelebt wird.“ (Lernende 10)

Lernende loben zum Beispiel die wertschätzende Atmosphäre in der Ausbildungsstätte (vgl. Lernende 34), die Möglichkeit, zu reflektieren und sich auszutauschen (vgl. Lernende 43, Lernende 39), dass eigene Erfahrungen zu Partizipation (vgl. Lernende 23) ermöglicht wurden und die Lehrenden Handlungsweisen vorleben (vgl. Lernende 39). Andere wünschen sich, dass „man gemeinsame Umsetzungsmöglichkeiten und pädagogische Handlungskonzepte überlegt und dann auch da aktiv zu werden“ (vgl. Lernende 34, Lernende 48) und dass Kitas und Einrichtungen offener für ihre praktischen Erprobungen während des Praktikums sind (vgl. Lernende 23). Eine andere lernende Person beschreibt: „Da habe ich auch schon drüber nachgedacht, [...] dass uns allen beigebracht wird, wie wir andere Menschen beziehungsweise Kinder unterrichten und begleiten sollen, aber das selber nicht erfahren. [...] Du siehst dieses Ideal und denkst: Ja, ich will das umsetzen. [...] Du willst es natürlich auch in gewisser Weise selbst anfeuern, aber es wird Dir einfach nicht möglich gemacht. [...] Man kann es eigentlich nur wirklich positiv vermitteln und auch den Kindern vermitteln, wenn man es selber irgendwie erlebt hat.“ (Lernende 11) Diese unterschiedlichen Einschätzungen können als Hinweis auf die Unterschiede in der Umsetzungspraxis in den Ausbildungsstätten gesehen werden.

In den Interviews wird ebenfalls betont, wie wichtig die Anleitung und Begleitung durch erfahrene Fachkräfte in der Kita-Praxis ist, „die sich auch dem Dialog stellen, und die die veränderte Rolle auch eines Erziehers thematisieren, die also auch eine hohe Reflexionskompetenz haben, um in den Dialog gehen zu können“ (Gremienvertretende 26, S. 14). Dieser Austausch ist insbesondere in der Ausbildung im Hinblick auf die Auseinanderset-

49 Vgl. Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 12.

50 Vgl. ebd., S. 11, 13; Kultusministerkonferenz (2017) S. 7.

51 Vgl. Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 21, 23, 24, 27, 28, 30, 34.

52 Vgl. ebd., S. 29–31.

zung mit der eigenen Berufsrolle und dem Transfer von Unterrichtsinhalten in die Praxis wichtig und wird im länderübergreifenden Lehrplan im Abschnitt „Vernetzung der Lernorte Schule und Praxis“ beschrieben.⁵³

3.4.3 Lernen für Menschenrechte: Handlungskompetenzen stärken

Lernen für Menschenrechte heißt, die Lernenden darin zu stärken, sich für die eigenen Menschenrechte und die Rechte anderer einzusetzen. In dieser Ebene sind sowohl Aspekte des Empowerment (Einsatz für die eigenen Rechte) als auch der Solidarität (Einsatz für die Rechte anderer) enthalten. In ihrer Ausbildung sollen Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen befähigt werden, Unrecht zu erkennen und aus menschenrechtlicher Perspektive zu benennen sowie entsprechend pädagogisch zu handeln. In ihrer späteren Praxis bestärken sie die Kinder darin, sich für ihre eigenen und die Rechte anderer einzusetzen. Sie handeln, wenn Kinder beleidigt oder ausgegrenzt werden, und sie entwickeln in der Einrichtung eine Kultur, die auf gleichberechtigten und wertschätzenden Beziehungen basiert. Teil eines solchen Entwicklungsprozesses ist zum Beispiel die Weiterentwicklung von Beschwerdemöglichkeiten und der Umgang damit, das Einholen von Expertise zum Thema Kinderschutz oder die Entwicklung von Partizipationsmöglichkeiten im Alltag. Dies stärkt die menschenrechtliche Handlungskompetenz der Fachkräfte, aber auch die Kinder.

In Bezug auf Inklusion legen die Vorgaben zur Erzieher_innenausbildung nahe, dass die pädagogische Arbeit mit Kita-Kindern als individuelle Förderung verstanden wird – zum Beispiel, wenn individuelle Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern ressourcenorientiert zu begleiten sind und damit Inklusion aktiv zu fördern ist;⁵⁴ oder

Kinder in ihrer Individualität und Persönlichkeit als Subjekte wahrzunehmen und in ihrer Kompetenzerweiterung zu unterstützen sind.⁵⁵ Solche Ansätze decken sich grundsätzlich mit dem menschenrechtlichen Bildungsziel der vollen Entfaltung der Persönlichkeit. Positiv ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass im länderübergreifenden Lehrplan als Unterrichtsinhalt menschenrechtliche Dokumente wie die UN-KRK und die UN-BRK ausdrücklich genannt werden. Hier können in Verbindung mit Konzepten wie der Pädagogik der Vielfalt oder der vorurteilsbewussten Erziehung, die der Lehrplan ebenfalls nennt, Bezüge zur Praxis hergestellt und pädagogisches Handeln auf dieser Grundlage entwickelt werden.⁵⁶

Inklusion bedeutet neben der Annahme des Kindes als Person aber auch und vor allem, die Voraussetzungen im Umfeld so zu gestalten, dass allen Kindern die Teilhabe möglich ist. In den bundesländerübergreifenden Leitdokumenten werden als Ziel pädagogischen Handelns gleichberechtigte Teilhabe,⁵⁷ Chancengerechtigkeit sowie der Abbau von Exklusion formuliert.⁵⁸ Unklar bleibt allerdings, was genau unter Chancengerechtigkeit verstanden wird. Explizite Bezüge auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen, Barrieren aktiv abzubauen und angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit jedes einzelne Kind teilhaben kann (Artikel 3 und 5 UN-BRK), könnten verdeutlichen, dass es um die Kita als Ganzes geht, so auch um den Abbau von physischen und sozialen Zugangsbarrieren zur Einrichtung oder die Gestaltung von Räumen.

Der Bereich des Lernens für Menschenrechte wird als Ziel der Ausbildung vor allem auf das individuelle Handeln mit Kindern bezogen. Die pädagogischen Fachkräfte sollen fähig sein, „junge Menschen bei der Entwicklung persönlicher Werthaltungen zu begleiten, sie als Subjekte ihres eigenen Werdens ernst zu nehmen und dabei

53 Vgl. ebd., S. 14, 15.

54 Vgl. Kultusministerkonferenz (2017), S. 28 sowie Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 30.

55 Vgl. ebd., S. 30, 33, insbesondere S. 37: „individuell unterschiedliche Bedarfslagen und Ressourcen von Familien und Bezugspersonen festzustellen, methodengeleitet zu beurteilen und auf dieser Grundlage strukturelle Rahmenbedingungen zu überprüfen und Angebote zu gestalten.“

56 Vgl. ebd., S. 31, allerdings wird dort die UN-BRK irrtümlich als „UN-Konvention Inklusion“ bezeichnet.

57 Vgl. Kultusministerkonferenz (2012), S. 15, 21; Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 31.

58 Vgl. Kultusministerkonferenz (2012), S. 13, 22; Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 21, S. 30.

zu unterstützen, eine Balance zwischen Autonomie und sozialer Mitverantwortung zu finden“.⁵⁹ Die Fähigkeit zum Einsatz für Menschenrechte auf struktureller Ebene, etwa auf Einrichtungsebene, wird in den bundesländerübergreifenden Leitdokumenten nicht angesprochen. Insgesamt fehlt es an deutlichen Bezügen dazu, dass Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen den Auftrag haben, menschenrechtlich zu handeln und Menschen- und Kinderrechte besser umzusetzen. Die Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe könnte hier ein Modell sein. Dort heißt es: „die Auszubildenden respektieren Menschenrechte“⁶⁰ sowie „die Absolventinnen und Absolventen setzen sich für die Verwirklichung von Menschenrechten [...] ein“⁶¹.

Auch von einigen Interviewpartner_innen wird benannt, dass der Einsatz für Menschenrechte im Alltag in Kitas verlangt, Strukturen, aber auch Konzepte unter dieser Perspektive zu betrachten: „Also, diversitätssensibel bedeutet erst mal, dass nicht die Kinder und die Mitarbeiter nach dem Konzept funktionieren müssen, sondern dass im Prinzip das Konzept auch nach den entsprechenden Kindern ausgerichtet werden muss.“ (Lehrende 45)

Der Aufbau einer menschenrechtlich gerahmten Struktur im frühkindlichen Bildungsbereich ist ein stetig weiterzuentwickelnder Prozess, der durch Fachkräfte gestaltet wird. Dass dies auch Herausforderungen mit sich bringt, illustriert folgendes Zitat:

„Für mich gehört auch dazu, anzuerkennen, dass es eben noch nicht in allen Köpfen angekommen ist [...] Und dass da vielleicht viele Ängste sind. Und dann auch in der Praxis zu sehen, da sind Kolleginnen und Kollegen oder auch Eltern oder Kinder, die Schwierigkeiten haben, da anzuknüpfen. Und dann aber eben nicht zu sagen: Die haben es einfach nicht verstanden [...] Sondern

weiter zu denken und zu überlegen: Wie kann ich denn jemanden abholen, der auf dem Standpunkt ist? Wie kann ich versuchen, da die Brücke zu schlagen und das versuchen dann gemeinsam umzusetzen?“. (Lernende 49)

Betont wird auch, dass es für die Stärkung der Handlungskompetenz von Auszubildenden Raum für die Reflexion ihrer Praxiserfahrungen braucht. „Es läuft nicht so wie in der Vorlesung, es läuft nicht so wie im Bilderbuch. Es läuft eigentlich ganz anders.“ Hervorgehoben wird, dass es das vertiefte Verständnis einer Situation braucht, um für das jeweilige Kind Lösungen zu entwickeln, die seinen Bedürfnissen und Rechten gerecht werden (Lernende 44).

3.5 Fazit

Kitas tragen wesentlich dazu bei, Bildungs- und Lebenschancen von Kindern zu verwirklichen. Sie sind auf der Grundlage ihres Bildungs- und Betreuungsauftrags Orte des Erlebens, Vermitteln und der Erprobung demokratischer Werte und menschenrechtlich fundierten Handelns. Kinder, Familien und Fachkräfte tragen zu Vielfalt in Kitas bei und machen sie so zu einem Bildungsbereich, in dem sich gesellschaftliche Themen und Herausforderungen widerspiegeln.

Es braucht Fachkräfte, die ihren Bildungsauftrag und ihren Auftrag zu Menschenrechtsbildung kennen, dies im Alltag leben und so für Kinder, Familien und Kolleg_innen erfahrbar werden lassen. Eine wichtige Grundlage hierfür ist es, kinder- und menschenrechtliche Bezüge und Themen im Bildungsauftrag und in den Bildungsplänen und -programmen zu formulieren. Menschenrechte und eine explizite Verknüpfung pädagogischer Themen und Konzepte mit ihnen können einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Qualitätsdebatte

59 Kultusministerkonferenz (2017), S. 4; Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin / Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012), S. 5.

60 Verordnung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Gesundheit. Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe (Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung – PflAPrV) vom 2.10.2018, Bundesgesetzblatt 2018 Teil I Nr. 34, S. 1572, Anlage 1, Nr. II.3.a (für die Zwischenprüfung zur Pflegefachkraft), S. 1594.

61 Verordnung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Gesundheit. Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe (Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung – PflAPrV) vom 2.10.2018, Bundesgesetzblatt 2018 Teil I Nr. 34, S. 1572, Anlage 2, Nr. II.3.a (für die staatliche Prüfung zur Pflegefachkraft), S. 1598, und Anlage 3, Nr. II.3.a (für die staatliche Prüfung zum/zur (Kinder-)Krankenpfleger_in), S. 1608.

im frühkindlichen Bereich leisten, indem sie die gleichberechtigten Teilhabechancen von Kindern unterstützen, Kinder vor Ausgrenzung und Gewalt schützen, Kinder als Träger von Menschenrechten ernst nehmen und ihnen den Respekt vor dem anderen Menschen als das Fundament des friedlichen Zusammenlebens im pluralistischen Staat vermitteln.

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung von UN-Menschenrechtsverträgen, insbesondere dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Behindertenrechtskonvention zum Recht auf Bildung und somit auch zu Menschenrechtsbildung verpflichtet. Diese völkerrechtliche Verpflichtung ist auch bindendes Recht in Bund und Ländern. Um Menschenrechtsbildung im frühkindlichen Bereich erfolgreich umzusetzen, muss sie auch in der Erzieher_innenausbildung und im Studium der Kindheitspädagogik stattfinden. Dabei müssen Wissen und Werte thematisiert werden (Lernen über Menschenrechte), die Lehr- und Lernformen sich an den Menschenrechten orientieren, also möglichst inklusiv, partizipativ und diskriminierungskritisch gestaltet sein (Lernen durch Menschenrechte), und die Lernenden darin gestärkt werden, sich für ihre Rechte und die der anderen einzusetzen (Lernen für Menschenrechte).

Die Analyse der bundesländerübergreifenden Leitdokumente, die die Ausbildung der Erzieher_innen steuern, zeigt, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit menschenrechtlichen Prinzipien und Schutzmechanismen und ihre Verknüpfung mit pädagogischem Handeln noch nicht selbstverständlich sind. Anschlussmöglichkeiten gibt es insbesondere in Bezug auf die Reflexion und Entwicklung von Werten sowie die Entwicklung pädagogischen Handelns. Der explizite Auftrag zu Menschenrechtsbildung für die Fachkräfte wird in den untersuchten Dokumenten nicht formuliert. Für die Wahrnehmung dieses Auftrags ist es aber von großer Bedeutung, dass die Auszubildenden ihr eigenes Recht auf Menschenrechtsbildung kennen und Erfahrungen hierzu machen. Das Erleben von sich als einer Person mit Rechten, etwa auf inklusive und partizipative Methoden, auf wertschätzende Beziehungen und Möglichkeiten, sich für die eigenen Rechte und die der anderen einzusetzen, hat Auswirkungen darauf, wie sie ihren Auftrag

zu Menschenrechtsbildung in der pädagogischen Praxis verstehen und umsetzen.

Dass und inwieweit sich die Ausbildungsstätten selbst in ihren Lehr- und Lernformen an den Menschenrechten orientieren, also das Lernen durch Menschenrechte berücksichtigen, sollte in den Leitdokumenten mindestens in der Erwähnung des Auftrages formuliert werden. Außerdem bieten sich Anknüpfungspunkte in der Beschreibung der doppelten Vermittlungspraxis sowie der Beschreibung der Unterrichtsrahmung und der didaktischen Ausgestaltung. In Bezug auf die spätere Praxis im frühkindlichen Bildungsbereich bieten sich Anknüpfungspunkte insbesondere zum Thema Inklusion und in der Nutzung der Querschnittsaufgaben. Hier können explizite Bezüge zu menschenrechtlichen Dokumenten und Prinzipien hergestellt und für die Reflexion von Haltung und Werten sowie die Weiterentwicklung von professionellem Handeln genutzt werden.

Ebenfalls ausbaufähig und -bedürftig sind die Vorgaben in Bezug auf das Lernen für Menschenrechte. Fachkräfte brauchen Wissen über die Bedeutung von Kinder- und Menschenrechten für ihr eigenes Leben und das der anderen und Fähigkeiten hinsichtlich der didaktischen und methodischen Umsetzung, damit sie dies im Einsatz für die Rechte aller anwenden und auch Kinder hierzu befähigen können. In Bezug auf die Umsetzung von Inklusion zeigen sich in den Leitdokumenten Anknüpfungspunkte, die um strukturelle und institutionelle Aspekte für mehr Chancengleichheit ergänzt werden sollten.

Die Analyse verdeutlicht, dass in den bundesländerübergreifenden Leitdokumenten für die Ausbildung von Erzieher_innen und Kindheitspädagog_innen explizite Menschenrechtsbildung noch nicht verankert ist, sinnvolle Anknüpfungspunkte jedoch vorhanden sind, etwa bei der Thematisierung von Inklusion oder in der Reflexion der pädagogischen Arbeit. Die Berücksichtigung expliziter Menschenrechtsbildung in der Schärfung und Überarbeitung der Vorgaben zur Ausbildung durch die Kultusministerkonferenz sowie die länderübergreifenden Akteure, die Überführung auf die Ebene der Bundesländer und Ausbildungsstätten durch die jeweiligen Ministerien und die Begleitung dieser Umsetzung durch die Wissenschaft kann zum Ge-

lingen dieses qualitativen Entwicklungsprozesses beitragen. In diesen Prozessen ist es sinnvoll, bestehende Beispiele guter Praxis und Erfahrungen aus den Ausbildungsstätten zu nutzen.

Neben der Ausbildung und der Befähigung der Fachkräfte ist es angezeigt, auch weitere den Qualitätsprozess und den Alltag bestimmende Vorgaben wie die Bildungspläne zur Umsetzung des pädagogischen Bildungsauftrages in den Ländern auf der Grundlage der Kinder- und Menschenrechte sowie des Auftrages zu Menschenrechtsbildung hin zu untersuchen. Denn es braucht eine Verankerung von Menschenrechtsbildung in diesen Steuerungsvorgaben, damit diese in der Ausbildung systematisch inhaltlich umgesetzt werden und der Transfer in die frühkindliche Bildungspraxis gelingt. Im Hinblick auf das Gute-KiTa-Gesetz bietet sich an, in das geplante Monitoring explizite Menschenrechtsbildung als Bewertungskriterium in die Handlungsfelder 1, 3 und 10 einzubeziehen, um der Einschätzung des Gesetzgebers gerecht zu werden, dass Menschenrechtsbildung ein wichtiges Qualitätsmerkmal von frühkindlicher Bildung ist, das fortzuentwickeln ist.

3.6 Literatur

Ali-Tani, Caroline (2017): Wie Kinder Vielfalt wahrnehmen: Vorurteile in der frühen Kindheit und die pädagogischen Konsequenzen. https://www.kita-fachtexte.de/uploads/media/KiTaFT_AliTani_2017_WieKinderVielfaltwahrnehmen.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/Gemeinsamer_Bericht_zweiter_2013.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 30.9.2019)

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017): Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/Gemeinsamer_Bericht_dritter_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (abgerufen am 30.9.2019)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf> (abgerufen am 30.9.2019)

Balluseck, Hilde von (ohne Jahr): Kindheitspädagogik. <http://www.kindheitspaedagogik.de/> (abgerufen am 30.09.2019)

Bartosch, Ulrich u.a. (2015): Schlüsselkompetenzen pädagogischer Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen für Bildung in der Demokratie. http://www.partizipation-und-bildung.de/wp-content/uploads/2013/08/partizipation_in_der_kita_web.pdf (abgerufen am 30.09.2019)

Berk, Laura E. (2011): Entwicklungspsychologie, 5. aktualisierte Auflage. München: Pearson

Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit e.V. (2009): Qualifikationsrahmen für BA-Studiengänge der „Kindheitspädagogik“ / „Bildung und Erziehung in der Kindheit“. <https://www.ku.de/fileadmin/18/Praxis/BAG-BEK-BA-QR-final030110.pdf> (abgerufen am 30.09.2019)

Deutscher Bundestag (12.10.2018): Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Drucksache 19/4947

Deutscher Bundestag (2018): Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 49 vom 31.12.2018, S. 2696

Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (2007): Kerncurriculum für konsekutive Bachelor/Master-Studiengänge im Hauptfach Erziehungswissenschaft mit der Studienrichtung Pädagogik der frühen Kindheit. https://www.dgfe.de/fileadmin/OrdnerRedakteure/Stellungnahmen/2007_KC_PdfK_konsek.pdf (abgerufen am 30.09.2019)

Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (Hg.) (2017): Reckahner Reflexionen zur Ethik pädagogischer Beziehungen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Reckahner_Reflexionen/Broschuere_Reckahner_Reflexionen.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

Diem, Isabell / Kuhn, Melanie (2011): Doing Race / Doing Ethnicity in der frühen Kindheit – (Sozial)Pädagogische Konstruktionen vom Kind und ihre Irritation durch Empirie. In: Hammes-Di Bernado, Eva / Schreiner, Sonja Adelheid (Hg.): Diversität. Ressource und Herausforderung für die Pädagogik der frühen Kindheit. Berlin, Weimar: Verlag das Netz, S. 24–38

Draht, Christina Maria (2017): Die Kita – ein gefährlicher Ort für Kinder? <https://www.nifbe.de/component/themensammlung?view=item&id=739:die-kita-ein-gefaehrlicher-ort-fuer-kinder&catid=273> (abgerufen 30.9.2019)

Fachbereichstag Soziale Arbeit / Erziehungswissenschaftlicher Fakultätentag (2015): Studiengangstag Pädagogik der Kindheit. Berufsprofil Kindheitspädagogin / Kindheitspädagoge. http://www.fbts.de/fileadmin/fbts/Arbeitskreise/Studiengangstag/Berufsprofil_01.06.2015_END_Kopie.pdf (abgerufen am 30.09.2019)

Jugendministerkonferenz / Kultusministerkonferenz (2004): Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen. (Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004). https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_06_03-Fruehe-Bildung-Kindertageseinrichtungen.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 19. Legislaturperiode. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=0D62D3D06444C88E3A975DB128D57CAF.s7t2?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 30.9.2019)

Kultusministerkonferenz / Jugend- und Familienministerkonferenz (2010): Weiterentwicklung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern – Gemeinsamer Orientierungsrahmen „Bildung und Erziehung in der Kindheit“. (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.09.2010, Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 14.12.2010). http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_09_16-Ausbildung-Erzieher-KMK-JFMK.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

Kultusministerkonferenz (2017): Kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen und Fachakademien (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.12.2011 i.d.F. vom 24.11.2017). https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2011/2011_12_01-ErzieherInnen-QualiProfil.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

König, Anke / Leu, Hans Rudolf / Viernickel, Susanne (Hg.) (2015): Forschungsperspektiven auf Professionalisierung in der Frühpädagogik. Empirische Befunde der AWiFF-Förderlinie. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

König, Anke u.a. (2018): Aktuelle Entwicklungen in der Ausbildung von Erzieher_innen und Erziehern an Fachschulen für Sozialpädagogik. Organisationsformen, Zulassungsvoraussetzungen und Curricula- eine Dokumentenanalyse. München: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte

Länderübergreifender Lehrplan Erzieherin/ Erzieher (Entwurf Stand 01.07.2012). Abzurufen über die Internetseite der Bundesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien, nicht konfessionell gebundenen Ausbildungsstätten (BöfAE) <https://www.boefae.de/wp-content/uploads/2012/11/laenderueberggr-Lehrplan-Endversion.pdf>

Reitz, Sandra / Rudolf, Beate (2014): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche. Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Richter, Elisabeth / Lehmann, Teresa / Sturzenhecker, Benedikt (2017): So machen Kitas Demokratiebildung. Empirische Erkenntnisse zur Umsetzung des Konzepts „Die Kinderstube der Demokratie“. Weinheim, Basel: Beltz Juventa

Schmude, Corinna / Pioch, Deborah (2014): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Kita inklusiv! Inklusive Kindertagesbetreuung – Bundesweite Standortbestimmung und weitergehende Handlungsnotwendigkeiten. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband u.a. http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/Expertise_final_web.pdf (abgerufen am 30.09.2019)

Schutter, Sabina / Braun, Magdalena (2018): Herausforderungen von Kindertageseinrichtungen in einer vielfältigen Gesellschaft. Hochschule Rosenheim in Kooperation mit Deutsches Kinderhilfswerk. https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/2_Aktuelle_Projekte/9_Fruehkindliche_Bildung/Forschungsbericht_Vielfalt_in_Kitas/Forschungsbericht_Gesellschaftliche_Vielfalt_in_Kitas_2018.pdf (abgerufen 30.9.2019).

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999): General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999). The right to education (article 13 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/1999/10

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009): General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20

UN, General Assembly (2011): United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, UN Doc. A/RES/66/137

Wagner, Petra (2001): Kleine Kinder – keine Vorurteile? Vorurteilsbewußte Pädagogik in Kindertageseinrichtungen. In: Diskurs 10 (2), S. 22–27. http://www.pedocs.de/volltexte/2015/10794/pdf/Diskurs_2001_2_Wagner_Kleine_Kinder.pdf (abgerufen am 30.9.2019)

ZEIT ONLINE (03.05.2016): Abgrund unterm Regenbogen. <https://www.zeit.de/gesellschaft/familie/2016-04/kita-qualitaet-erzieherinnen-uebergriffe-gewalt/komplettansicht> (abgerufen am 30.09.2019)

4 Außergerichtliche Abhilfe für Betroffene von Menschen- rechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland

In Kürze

- Deutsche Unternehmen können durch ihre Geschäftstätigkeit in anderen Ländern nicht nur Entwicklung und Aufbau bewirken. Sie können auch Menschenrechtsverletzungen verursachen.
- Die Bundesregierung hat sich mit dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) 2016 unter anderem verpflichtet, auch außergerichtliche Abhilfe für Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten, die durch deutsche Unternehmen im Ausland entstehen.
- Die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS) ist in Deutschland der einzige staatliche außergerichtliche Beschwerde-mechanismus, an den sich Personen wenden können, wenn sie sich durch ein deutsches Unternehmen im Ausland in ihren Rechten beeinträchtigt sehen. Der NAP sieht vor, diese Stelle zu einem zentralen Abhilfemechanismus weiterzuentwickeln.
- Für diesen Bericht wurden exemplarisch außergerichtliche Abhilfemechanismen in Uganda und Indien betrachtet. In beiden Staaten ist nach Ansicht von Expert_innen die Nationale Kontaktstelle kein „zentraler Mechanismus“ im Sinne des NAP, sondern kaum bekannt und wird entsprechend kaum in Anspruch genommen.
- Laut befragten Expert_innen erlauben bestehende außergerichtliche Stellen in Indien und Uganda auch keine wirksame Abhilfe: Sie sind für Teile der Bevölkerung nicht zugänglich, beispielsweise in ländlichen Regionen oder für Analphabet_innen; sie können ihr Mandat aufgrund fehlender Ressourcen nur unzureichend erfüllen; selbst wenn sie Rechtsverletzungen feststellen, hilft der Staat kaum, Ansprüche zu vollstrecken.
- Im Zuge der Neuauflage des NAP in Deutschland sollte die NKS zugänglicher für Beschwerdeführer_innen aus dem Ausland werden. Primär sollten jedoch die Abhilfemechanismen vor Ort gestärkt werden. Neben einem leichten Zugang zu diesen sollte insbesondere die Ergebnisqualität – das heißt, die Durchsetzung der Ansprüche bei Rechtsverletzungen – im Fokus stehen. Dafür muss die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik in die Stärkung von rechtsstaatlichen Institutionen im Ausland investieren.

4.1 Einleitung

Ein multinationales Unternehmen vertreibt kambodschanische Familien von ihrem Land, weil es Zuckerplantagen anlegen will. Eine Entschädigung bekommen die Menschen nicht. Eine internationale Hotelkette zerstört für einen Neubau einen Tempel von indigenen Völkern in Peru.¹ Ein Textildiscounter aus Deutschland vernachlässigt den Brandschutz in den Fabriken im Ausland, in denen für ihn produziert wird.² Wohin können sich Personen, die solchen direkten und indirekten Auswirkungen unternehmerischen Handelns ausgesetzt sind, wenden, um wirksame Abhilfe zu erreichen? Diese Fragestellung ist Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Nicht nur staatliche Akteure haben Einfluss darauf, wie es um die Menschenrechte in einer Gesellschaft steht, beispielsweise um gute Arbeitsbedingungen. Wirtschaftsunternehmen, insbesondere diejenigen, die international tätig sind, können durch ihre Geschäftstätigkeit Entwicklung und Aufbau in einem Staat bewirken, aber auch mittelbare und unmittelbare Menschenrechtsverletzungen in unterschiedlichem Ausmaß. Die zunehmende Globalisierung von Liefer- und Wertschöpfungsketten – 80 Prozent des Welt-handels beruhen auf von transnationalen Unternehmen koordinierten Lieferketten³ – und wieder-

1 Die Beispiele sind der Datenbank von OECD Watch entnommen; beide stammen aus dem Zeitraum 2018/2019 und sind noch nicht verhandelt. https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_534 (Kambodscha); https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_529 (Peru) (beide angerufen am 27.10.2019).

2 Uwe Kekeritz et al vs. KiK, https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_293 (abgerufen am 27.10.2019).

3 United Nations Conference on Trade and Development (2013), S. 10.

kehrende Menschenrechtsprobleme in diesem Kontext veranlassten die Vereinten Nationen 2005, einen Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte einzusetzen. Dieser entwickelte 2005–2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Sie wurden 2011 vom UN-Menschenrechtsrat einstimmig angenommen. Zu ihrer Umsetzung hat sich Deutschland Ende 2016 durch den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verpflichtet.

Die UN-Leitprinzipien schaffen kein neues Völkerrecht. Sie fassen das geltende Recht neu zusammen und differenzieren die Rollen der einzelnen Akteure, die in den drei sogenannten Säulen der Leitprinzipien formuliert werden:

- Staaten haben die Menschenrechte zu schützen (1. Säule);
- Wirtschaftsunternehmen haben eine Verantwortung, die Menschenrechte zu achten (2. Säule);
- sowohl Staaten als auch Unternehmen haben ihrer Rolle entsprechend dafür zu sorgen, dass Rechteinhaber_innen im Falle einer Menschenrechtsverletzung Abhilfe erhalten (3. Säule).

Die 3. Säule der Leitprinzipien befasst sich dabei mit drei Kategorien von Abhilfemechanismen:

- staatliche, gerichtliche Mechanismen, wie zum Beispiel Zivil- und Strafgerichte, aber auch internationale Menschenrechtsgerichte wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte;
- staatliche, außergerichtliche Abhilfestellen, die Gegenstand dieses Berichtsteils sind, und
- Abhilfeleistung, die durch Unternehmen selbst oder von mehreren Unternehmen getragenen privaten Mechanismen bereitgestellt werden.⁴

Die Leitprinzipien halten fest: Wenn es durch die Tätigkeit von Wirtschaftsunternehmen zu einer Menschenrechtsverletzung kommt, hat der Staat für Abhilfe zu sorgen, und zwar nicht nur durch Gerichte, sondern auch durch außergerichtliche Kontakt-, Schlichtungs- oder Ermittlungsstellen. Diese ersetzen keine Gerichte, sondern sind ein eigenständiges Mittel des Menschenrechtsschutzes in Fällen, in denen Gerichte ungeeignet oder unzugänglich sind oder der Gang zum Gericht unverhältnismäßig wäre.⁵

Abbildung 7: UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte



⁴ Deutsches Global Compact Netzwerk (2014), UN-Leitprinzipien Nr. 25–31.

⁵ Ausführlich: UN, OHCHR (2017), S. 18; Fundamental Rights Agency (2017), S. 56 für empirische Beispiele.

Das gilt auch für Unternehmen, die im jeweiligen Staat ihren Sitz haben und damit seiner Jurisdiktion unterliegen (sogenannte Heimatstaaten), auch wenn sie anderswo, in den sogenannten Gast(geber)staaten tätig sind. Vor diesem Hintergrund gehört es zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland, dass dort, wo deutsche Unternehmen tätig sind, entweder Abhilfemechanismen vor Ort gestärkt oder eigene wirksame Abhilfemechanismen bereitgestellt werden.

Für Personen, deren Menschenrechte verletzt wurden, können außergerichtliche Beschwerdemechanismen große Vorteile gegenüber beispielsweise einem Gang vor Gericht haben: Sie sind direkt zugänglich, schnell, günstig und informell. Sie kommen potenziell daher insbesondere Gruppen in vulnerablen Lebenslagen (wie beispielsweise Kindern) zugute.⁶ Für die Prozessqualität sind vor allem Zugänglichkeit und Sichtbarkeit, Benutzerfreundlichkeit und Ergebnisqualität entscheidend.⁷ Außergerichtliche staatliche Abhilfe spielt auch auf systemischer Ebene eine wichtige Rolle (ähnlich wie Gerichtsverfahren): Freiwillige, von staatlicher Seite begleitete Einigungen mit Unternehmen reduzieren die Zahl der Beschwerden und stärken Rechteinhaber_innen und demokratisches Engagement.⁸ Zusätzlich können Instrumente, die den außergerichtlichen Abhilfemechanismen zur Verfügung stehen, dabei helfen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zu definieren und so auch präventiv wirken.⁹ Bei allen Mechanismen gilt: Ihre Wirksamkeit ist empirisch anhand ihrer Prozesse und Ergebnisse und prioritär aus Sicht der Rechteinhaber_innen zu bewerten.¹⁰

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich daher mit der Frage beschäftigt, wohin sich Personen, die im Ausland direkten und indirekten Auswirkungen unternehmerischen Handelns ausgesetzt sind, wenden können, um wirksame

außergerichtliche Abhilfe zu erlangen. In Kapitel 4.2 stellen wir die NAP-Maßnahmen zur dezentralen Unterstützung für Unternehmen denen zur Verbesserung der deutschen Nationalen Kontaktstelle gegenüber, dem zentralen deutschen außergerichtlichen Abhilfemechanismus. In Kapitel 4.3 analysieren wir, ob die Nationale Kontaktstelle den Anforderungen der UN-Leitprinzipien für wirksame außergerichtliche Abhilfe genügt. Abschließend wird in Kapitel 4.4 mittels explorativer Forschung untersucht, wo es in den zwei Beispielländern Indien und Uganda für Betroffene Lücken und Defizite in der Gewährung von wirksamer außergerichtlicher Abhilfe gibt. Daraus ergeben sich Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik.

4.2 Bestandsaufnahme NAP: Unterstützungsleistungen für Unternehmen, aber kaum für Betroffene

Mit dem Nationalen Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten (NAP) 2016 hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen. Der deutsche NAP erkennt die Eigenständigkeit und Ausbaufähigkeit der außergerichtlichen Abhilfe an und sieht Reformen bei dem einzigen bislang bestehenden Mechanismus in Deutschland vor, der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (NKS).¹¹ Sie soll

- „neu aufgestellt“, personell und in ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu den Leitsätzen gestärkt werden;

6 Paré / Chong (2017), S. 919; McGregor / Murray / Shipman (2019), S. 310–312, 318.

7 Ang / Buttle (2012).

8 Siehe für ein Beispiel aus dem Energiesektor: Shaffer / Zilliox / Smith (2017). Vorschläge auch bei Knuckey / Jenkin (2015), S. 817.

9 UN (2017), Ziffer 40; Buhmann (2018). S. 391–392.

10 UN (2017), Ziffer 19; McGregor / Murray / Shipman (2019) S. 312, 314. Über die methodischen Herausforderungen, diese empirische Bewertung vorzunehmen, siehe Lizarazo-Rodríguez (2018).

11 Die 2011 überarbeiteten Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen nehmen die UN-Leitprinzipien auf und machen sie zum eigenständigen Kapitel eines seit den 1970 Jahren bestehenden Leitfadens für Unternehmensführung, die auch Antikorruption, Umweltschutz und weitere Bereiche umfasst. Die OECD-Leitsätze sehen die Nationale Kontaktstelle als Förder- und Abhilfemechanismus vor.

- ihre Bekanntheit als „wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus für die Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ erhöhen;
- Unternehmen besser zur Teilnahme an ihrem freiwilligen Mediationsverfahren animieren, indem diese Teilnahme als Kriterium bei der Gewährung von Leistungen der Außenwirtschaftsförderung berücksichtigt werden soll.¹²
- Ein Helpdesk zum NAP bei der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung als Anlaufstelle für Erst- und Verweisberatung.¹⁴
- Angebote des Deutschen Global Compact Netzwerks (DGCN) in Form von Workshops, Schulungen, verschiedenen Umsetzungshilfen.¹⁵
- Angebote des Forums nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft Econsense in Form von Schulungen und Umsetzungshandbüchern.¹⁶

Der NAP geht über diese Reformen des deutschen Mechanismus nicht hinaus. Es fehlt allerdings ein Nachdenken darüber, wie von Menschenrechtsverletzungen Betroffene durch deutsche Unternehmen unterstützt werden könnten, Beschwerden gegen diese Unternehmen vorzutragen.

Die Umsetzung der UN-Leitprinzipien und des NAP erfordert von Unternehmen ein Umdenken und Umsteuern in zentralen Prozessen ihrer Geschäftstätigkeit. So müssen sie unter anderem lernen, menschenrechtliche Risiken zu erkennen und dagegen wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Der NAP enthält etliche Maßnahmen, die zum Ziel haben, die menschenrechtliche Kenntnis und Sorgfalt von Unternehmen im In- und Ausland zu unterstützen. Dies ist auch sinnvoll, denn menschenrechtliche Risiken, anders als beispielsweise umweltbezogene Risiken, sind weniger leicht identifizierbar. Diese Maßnahmen sind sowohl an den verschiedenen Branchen ausgerichtet als auch an der Größe der Unternehmen (und damit den Einflussmöglichkeiten vor Ort).¹³

Die wichtigsten, allgemein beratenden Unterstützungsleistungen im NAP sind:

- Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex, ein neuer Berichtsstandard für Unternehmen. Er enthält unter anderem Kriterien zu Arbeitnehmer_innen- und Menschenrechten; Schulungen und Partnerschaften mit Mentoren werden ebenfalls angeboten.¹⁷
- Sogenannte EZ-Scouts in den Wirtschaftsverbänden, die Unternehmen und Verbände vorrangig zu Instrumenten der Zusammenarbeit mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beraten.¹⁸

Dazu gibt es – zum Teil schon vor Verabschiedung des NAP von der Bundesregierung geförderte – branchenspezifische Multi-Stakeholder-Initiativen. Die wohl bekanntesten sind das Bündnis für nachhaltige Textilien, eine 2014 gegründete Multi-Akteurs-Partnerschaft mit derzeit 117 Mitgliedern und dem Ziel, die sozialen und ökologischen Bedingungen in der weltweiten Textilproduktion zu verbessern¹⁹ sowie das Forum Nachhaltiger Kakao, eine 2012 gegründete Multi-Stakeholder-Initiative mit derzeit 70 Mitgliedern, die die Lebensumstände der Kakaobauern und -bäuerinnen und ihrer Familien verbessern sollen sowie den Anbau und die Vermarktung von nach Nachhaltigkeitsstandards

¹² Deutsche Bundesregierung (2017), S. 26.

¹³ Deutsches Global Compact Netzwerk (2014), UN Leitprinzipien 14, 15.

¹⁴ <https://www.wirtschaft-entwicklung.de/nachhaltigkeit/helpdesk-zum-nationalen-aktionsplan-wirtschaft-und-menschenrechte/> (abgerufen am 27.10.2019).

¹⁵ <https://www.globalcompact.de/de/themen/Menschenrechte-und-Arbeitsnormen.php> und das Infoportal zu menschenrechtlicher Sorgfalt Infoportal menschenrechtliche Sorgfalt <http://www.mr-sorgfalt.de/de/> (beide abgerufen am 27.10.2019).

¹⁶ <https://econsense.de/wirtschaft-und-menschenrechte/> (abgerufen am 27.10.2019).

¹⁷ <http://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de/startseite.html> (abgerufen am 27.10.2019).

¹⁸ http://www.bmz.de/de/themen/privatwirtschaft/kammern_verbaende/ez_scout_programm/ (abgerufen am 27.10.2019).

¹⁹ <http://www.textilbuenndnis.com/> (abgerufen am 27.10.2019).

zertifiziertem Kakao erhöhen möchte.²⁰ Der NAP sieht vor, dass diese freiwilligen Zusammenschlüsse Unternehmen jetzt auch bei der Umsetzung des NAP unterstützen; ihre weitere Förderung ist im NAP festgeschrieben.²¹ Zusätzlich sind Branchendialoge als eine NAP-Maßnahme vorgesehen; auch diese von der Bundesregierung geförderten Dialoge sind ein wichtiges Hilfsinstrument, um branchenspezifische Risiken zu erkennen und gegebenenfalls durch gemeinsame Standards zu adressieren.²²

Vorhanden ist also ein Spektrum an Unterstützungsangeboten für Unternehmen, sowohl zentral wie dezentral, in den Ländern, in denen diese tätig sind. Die Bundesregierung hat den Unterstützungsbedarf der Wirtschaft anerkannt und sich durch den NAP zu ihrer Verantwortung bekannt, diesen Bedarf zu bedienen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist dies positiv zu bewerten. Auch aus der Wirtschaft sind Stimmen zu hören, die dies positiv bewerten.

Parallel zu dieser Anerkennung der Bedarfe der Wirtschaft ist der Teil des NAP zu sehen, der sich mit der Anerkennung der Bedarfe der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen befasst (3. Säule der UN-Leitprinzipien). Die UN-Leitprinzipien sehen in ihrer 3. Säule vor, dass Staaten und Unternehmen ihrer Rolle entsprechend dafür sorgen, dass im Falle einer Menschenrechtsverletzung für Abhilfe gesorgt wird. Als konkrete Maßnahme sieht der NAP bezüglich gerichtlicher Abhilfe lediglich die Herausgabe einer mehrsprachigen Broschüre vor, in der die Wege zu zivilrechtlichem Rechtsschutz beschrieben werden. Ignoriert werden dabei aber die Hürden, die Nicht-EU-Bürger_innen haben, wenn sie den deutschen Rechtsweg beschreiten wollen.²³

Gegenstand dieses Berichts ist daher die Situation von abhilfesuchenden Personen im Ausland, wenn deutsche Wirtschaftsakteure sie in ihren Menschenrechten direkt oder indirekt beeinträchtigen.

Es wird untersucht, wohin sie sich wenden können und was sie hoffen dürfen, dabei zu erreichen. Aus diesem Grund beschäftigt sich das folgende Kapitel zunächst mit dem außergerichtlichen Mechanismus, den der NAP stärken will und als zentral für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien ansieht: die Nationale Kontaktstelle (NKS).

4.3 Abhilfe für Betroffene? Die Nationale Kontaktstelle

Mit Blick auf staatliche außergerichtliche Abhilfe fokussiert der NAP auf die Nationale Kontaktstelle nach den OECD-Leitsätzen (NKS). Sie ist der einzige staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismus, an den sich Personen wenden können, wenn sie durch ein deutsches Unternehmen im Ausland in ihren Rechten beeinträchtigt wurden. Weder die NKS selbst noch Vertreter_innen von Betroffenen begreifen den Mechanismus als Mittel der ersten Wahl; die NKS ist zwar weniger formalisiert und zugänglicher als Gerichte, gleichzeitig aber auf die freiwillige Teilnahme beider Parteien angewiesen, um Verfahren voranzubringen; zudem hat sie weder Mandat noch Kompetenz, verbindliche Sanktionen zu verhängen. Die NKS hat keine Außenstellen im Ausland, wo die mutmaßlichen Verletzungen stattfinden, und ist damit weit weg von Betroffenen und schwerer zugänglich. Andererseits bietet sie wegen ihrer Nähe zur deutschen Politik, Medienlandschaft und deutschen Unternehmen eine Ausweichmöglichkeit für Betroffene, die durch Mechanismen vor Ort keine Hilfe erhielten.

Für Verstöße gegen die UN-Leitprinzipien hat die Bundesregierung keinen eigenständigen Abhilfemechanismus eingerichtet, sondern im NAP die NKS als den bestehenden staatlichen außergerichtlichen Mechanismus strukturell aufgewertet.²⁴ Durch den NAP kommt der NKS eine

20 <https://www.kakaoforum.de/> (abgerufen am 27.10.2019).

21 Deutsche Bundesregierung (2017), S. 21.

22 Ebd. (2017), S. 20.

23 Ebd., S. 25. Der Fokus auf Bekanntmachung zivilprozessualer Rechtsschutzmöglichkeiten verkennt die bekannten bestehenden Hürden für Rechteinhaber_innen, Vgl. McGregor / Murray / Shipman (2019), S. 332.

24 Deutsche Bundesregierung (2017), S. 26. Ähnlich haben dies andere Regierungen in ihren NAPs geregelt: Cantù Rivera (2019, S. 20).

wichtige Rolle als Abhilfestelle nicht nur für die OECD-Leitsätze, sondern auch „zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien“ zu.²⁵ Daher soll im Folgenden zunächst die NKS kurz vorgestellt werden, um dann zu analysieren, ob sie mit den im NAP getroffenen Maßnahmen den Wirksamkeitskriterien von UN-Leitprinzip 31 genügt. Dieses Leitprinzip fasst die Anforderungen an wirksame Beschwerdemechanismen zusammen und bildet daher den Maßstab für die folgende Analyse (siehe Kapitel 4.4).

4.3.1 Über die Nationale Kontaktstelle

Nationale Kontaktstellen – es gibt sie in 48 Staaten – basieren auf den OECD-Leitsätzen für Multinationale Unternehmen. Sie sollen das Bewusstsein für die OECD-Leitsätze bei Unternehmen, Gewerkschaften und in der Zivilgesellschaft fördern. Die deutsche NKS ist bei Verstößen gegen die OECD-Leitsätze „zentrale Anlaufstelle für außergerichtliche Beschwerden“²⁶ und im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelt. Die OECD-Leitsätze nehmen wie die UN-Leitprinzipien Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den UN-Zivilpakt, den UN-Sozialpakt, die ILO-Kernarbeitsnormen sowie – anders als die UN-Leitprinzipien – auch auf die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992. Das Konzept der Sorgfaltspflicht (due diligence) aus den UN-Leitprinzipien ist in den OECD-Leitsätzen Teil des Kapitels „Grundpflichten“. Seit einer Reform 2011 ist der Geltungsbereich der OECD-Leitsätze ausdrücklich auf die Lieferketten von Unternehmen ausgeweitet worden, und seitdem betreffen mehr als 50 Prozent der Beschwerden vor Nationalen Kontaktstellen weltweit auch Menschenrechtsfragen.²⁷ Weltweit gibt es derzeit 48 NKS; 13 von ihnen haben sich bislang einem Verfahren der gegenseitigen Überprüfung unterzogen, um institutionell und praktisch voneinander zu lernen.²⁸

Was sind die OECD-Leitsätze?

Die OECD-Leitsätze sind der einzige multilateral vereinbarte und umfassende Kodex für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Sie sind Empfehlungen der Regierungen der 34 OECD-Mitgliedstaaten sowie zwölf weiterer teilnehmender Staaten an multinational tätige Unternehmen. Die Leitsätze enthalten Grundsätze zum Schutz der Menschenrechte einschließlich sozialer Menschenrechte, zum Umwelt- und Verbraucherschutz, Schutz vor Korruption sowie Vorschriften zu Transparenz, Steuern, Forschung und Wettbewerb. Die OECD-Leitsätze richten sich an jedes Unternehmen, das in oder aus einem der Unterzeichnerstaaten tätig ist. Die Einhaltung der Leitsätze durch die Unternehmen ist jedoch freiwillig und erfolgt ergänzend zum vor Ort geltenden Recht. Im Rahmen der Leitsätze sind keine Sanktionen vorgesehen, bei einem strittigen Verlauf des Beschwerdeverfahrens vor einer NKS gibt es keinen Revisionsmechanismus.

Beschwerdeweg

Jede Person, die ein berechtigtes Interesse hat (natürliche Personen, Gewerkschaften, NGOs, aber auch Unternehmen), kann bei der NKS Beschwerde wegen möglicher Verletzungen der OECD-Leitsätze einreichen. Zunächst ist die NKS zuständig, die in dem Land liegt, in dem der Verstoß begangen wurde. Gibt es dort keine NKS, dann ist die NKS in dem Land, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat, zuständig. Die zuständige NKS prüft die eingehenden Beschwerden und bietet den Beschwerdeparteien bei Zuständigkeit eine Mediation an.

25 OECD Watch (2019), S. 11; Deutsche Bundesregierung (2017), S. 26.

26 Deutsche Bundesregierung (2017), S. 3.

27 OECD Watch (2019), S. 6.

28 Die Berichte sind abrufbar unter: <https://mneguidelines.oecd.org/ncppeereviews.htm> (abgerufen am 27.10.2019).

Abbildung 8: Beschwerdeweg bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS)



Das Selbstverständnis der NKS ist das eines neutralen Vermittlers. „Mit Unterstützung der NKS soll Vertrauen zwischen den Beteiligten aufgebaut, in dialogorientierter und konsensualer Weise eine Einigung über die strittigen Fragen erzielt und dadurch die Beachtung der Leitsätze und ihre Verbreitung gefördert werden. [...] Die NKS ist keine gerichtsähnliche Instanz. Sie bietet ein geschütztes Diskussionsforum und steuert das Verfahren mit dem Ziel einer Einigung der Beteiligten unter Beachtung der verfahrenstechnischen Anleitung-

gen.“²⁹ Bei erfolgreicher Einigung der Parteien veröffentlicht die NKS einen Abschlussbericht zu Prozess und Lösung des Verfahrens. Auch wenn keine Einigung zustande kommt, wird der Prozess sowie eine Beurteilung des vermeintlichen Verstoßes gegen die Leitsätze durch die NKS in einer abschließenden Erklärung veröffentlicht. Aufgrund des Freiwilligkeitscharakters der OECD-Leitsätze handelt es sich um ein außergerichtliches Verfahren und seine Ergebnisse sind weder gerichtlich durchsetzbar noch anfechtbar.

Beispielfall aus Indien: Lok Shakti Abhiyan et al. vs. POSCO

2012 reichte die Gruppe Lok Shakti Abhiyan zusammen mit unterstützenden NGOs bei den NKS in Norwegen, den Niederlanden und Südkorea eine Beschwerde gegen das Unternehmen POSCO ein.³⁰ Gegenstand war ein Bergbau- und Stahlwerkprojekt in Jagatsinghpur, dessen Realisierung nach Einschätzung der Beschwerdeführer_innen zur Zwangsumsiedlung von 20.000 Menschen führen würde. Viele davon genießen nach indischer Gesetzgebung besonderen Schutz als indigene Völker. Die Beschwerde richtete sich gegen POSCO mit Sitz in Südkorea sowie gegen die norwegischen und niederländischen staatlichen Rentenfonds als große Anteilseigner von POSCO.

Die niederländische NKS erklärte sich zuständig, nahm die Beschwerde an und regte eine gemeinsame Bearbeitung durch alle drei NKS an; die norwegische NKS erklärte sich ebenfalls für zuständig, musste jedoch das Verfahren einstellen, weil der norwegische Beschwerdegegner die Zusammenarbeit mit der NKS verweigerte; die südkoreanische NKS erklärte sich 2013 für nicht zuständig. Daraufhin erließ auch die niederländische NKS eine Erklärung, die die Zusammenarbeit zwar erneut anregte, den Fall aber für nicht weiter bearbeitbar erklärte, da er bei den anderen NKS abgeschlossen worden sei. Die Beschwerdeführer_innen bemühen sich weiterhin um die Einrichtung einer Untersuchungskommission oder anderweitigen Untersuchung der menschenrechtlichen Auswirkungen des Unternehmenshandelns in Indien.

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), S. 4.

³⁰ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_261 sowie <https://www.oecdguidelines.nl/documents/publication/2015/1/6/final-statement-abp-apg---somo-bothends> (abgerufen am 27.10.2019).

Fallaufkommen

Das Fallaufkommen vor den 48 NKS weltweit liegt seit dem Jahr 2000 bei circa 450 Fällen, ist aber sehr uneinheitlich verteilt. Vor 13 NKS wurden noch keine Fälle behandelt, während bei sechs NKS – in Großbritannien, den Vereinigten Staaten, den Niederlanden, Brasilien, Frankreich und Deutschland – fast die Hälfte aller Beschwerden einging.³¹ Dies reflektiert die Größe der jeweiligen Volkswirtschaft sowie deren jeweilige transnationale Vernetzung. Gemessen an den durch NGOs und Medien weltweit dokumentierten Beschwerdefällen ist das NKS-Fallaufkommen gering: So hat das Business and Human Rights Resource Center (BHRRC) seit 2000 über 4400 mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen dokumentiert.³² Deutsche Unternehmen wurden durch das BHRRC in mehr als 280 Fällen zu einer Stellungnahme aufgefordert.³³

Die meisten Nutzer_innen der NKS sind mit 40 Prozent NGOs, gefolgt von Gewerkschaften und Einzelpersonen mit je 23 Prozent. Nur zwei Prozent aller Beschwerden vor NKS weltweit werden von lokalen Gemeinschaften vorgebracht.³⁴ Diese Zahlen illustrieren die Zugangswege zur NKS: Betroffene lokale Gemeinschaften nutzen die NKS praktisch nie und wenn, dann nur mit einer transnational vernetzten NGO als Mittler. Bislang sind nur letztere gut in der Lage, für betroffene lokale Gemeinschaften Zugangswege zur NKS zu finden und die von ihnen bei der NKS vorgebrachten Fälle strategisch auszuwählen.

Bei den 250 Fällen, die zwischen 2001 und 2015 vor NKS weltweit verhandelt wurden, ist nur in 20 Fällen ein Fehlverhalten festgestellt worden; bei den 105 Fällen aus dem Zeitraum 2012 bis 2015 nur in sechs Fällen. In keinem Fall

gab es Entschädigungen für die betroffenen Rechteinhaber_innen.³⁵

Vor der deutschen NKS sind zwischen 2003 und 2018 30 Fälle verhandelt worden, davon 15 nicht zur vertieften Prüfung angenommen, 12 angenommen, zwei zurückgezogen; ein Fall ist noch anhängig.³⁶ Nationale Kontaktstellen, so auch die deutsche, sind immer wieder vor allem hinsichtlich ihrer mangelnden Zugänglichkeit kritisiert worden,³⁷ die sich am oben erwähnten geringen Fallaufkommen ablesen lässt.

Die deutsche NKS ist allerdings der einzige außergerichtliche Abhilfemechanismus, der im NAP erwähnt ist. Die NKS macht deutlich, dass sie sich selbst nicht als „Mechanismus für die Umsetzung des NAP“ sieht und trotz ihrer hervorgehobenen Rolle im NAP ihr Referenzpunkt die OECD-Leitsätze bleiben.³⁸ Da die Bundesregierung der NKS eine so zentrale Rolle für die Umsetzung von Säule 3 der UN-Leitprinzipien zuschreibt und der NAP ausdrücklich hervorhebt, dass die NKS eine besondere Rolle als wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus zur Umsetzung der Leitprinzipien hat, untersuchen wir im Folgenden, ob die NAP-Maßnahmen zur Reform der NKS genügen, um den Wirksamkeitskriterien von UN-Leitprinzip 31 zu entsprechen.

4.3.2 Reform der NKS: Genügen die NAP-Maßnahmen den Kriterien für wirksame Abhilfemechanismen?

Staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sollten zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit einer Reihe von Kriterien genügen, die in

31 OECD Watch (2019), S. 6.

32 Business and Human Rights Resource Center, Company Response Rates, <https://www.business-humanrights.org/en/company-response-rates> (abgerufen am 27.10.2019).

33 Business and Human Rights Resource Center (2019), Will Germany become a leader in the drive for corporate due diligence on human rights? <https://www.business-humanrights.org/en/will-germany-become-a-leader-in-the-drive-for-corporate-due-diligence-on-human-rights> (abgerufen am 27.10.2019).

34 OECD Watch (2019), S. 8.

35 Daten zitiert nach FRA (2017), S. 59–60; s.a. Caitlin u.a. (2015), S. 19.

36 Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 20.

37 European Center for Constitutional and Human Rights (2015); Forum Menschenrechte u.a. (2014); Krajewski / Bozorgzad / Heß (2016); OECD Watch (2017).

38 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-nks.html> (abgerufen am 27.10.2019).

UN-Leitprinzip 31 zusammengefasst sind.³⁹ Diese Wirksamkeitskriterien sind:

- Legitimität
- Zugänglichkeit
- Vorhersehbarkeit/Berechenbarkeit
- Transparenz
- Rechtekompatibilität
- Quelle kontinuierlichen Lernens

Im Folgenden wird anhand von Sekundärliteratur untersucht, ob und inwieweit die NAP-Maßnahmen zur Reform der NKS diesen Wirksamkeitskriterien entsprechen. Die Sekundärliteratur beruht dabei auf der Analyse der Behandlung der Fälle, die zwischen 2003 und 2018 vor der deutschen NKS verhandelt wurden (n = 30). Herangezogen wird auch der Peer Review der deutschen NKS von 2017, der die NKS ebenfalls kriteriengestützt bewertet, allerdings ohne normative Rückbindung an UN-Leitprinzip 31.⁴⁰

Legitimität, UN-Leitprinzip 31 (a)

Sie [=außergerichtliche Beschwerdemechanismen] ermöglichen das Vertrauen der Stakeholdergruppen, für die sie vorgesehen sind, und sind rechenschaftspflichtig im Sinne einer fairen Abwicklung von Beschwerdeverfahren; Stakeholder, für die ein Mechanismus vorgesehen ist, müssen ihm vertrauen, wenn sie sich zu seiner Inanspruchnahme entschließen sollen.

Die deutsche NKS ist im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelt. Damit folgt sie dem dominanten Modell der Ansiedlung von NKS weltweit: 67 Prozent aller NKS sind in Wirtschaftsministerien angesiedelt. Lediglich vier NKS, darunter die der Niederlande (seit 2007) und Nor-

wegens (seit 2011), sind institutionell unabhängig, eine gute Voraussetzung für die Legitimität eines Beschwerdemechanismus.⁴¹

Innerhalb des Wirtschaftsministeriums war die deutsche NKS zunächst Teil des Referats Auslandsinvestitionen, Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze. Die Ansiedlung in der Abteilung für Außenwirtschaftsförderung, deren vorrangiges Ziel ist es, Unternehmen bei der Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte zu vertreten, stellte einen Interessenkonflikt dar.⁴² 2016 wurde eine eigenständige Arbeitseinheit für die NKS geschaffen: Sie wurde aus der Unterabteilung herausgelöst und ist als Stabsstelle dem Leiter der Abteilung Außenwirtschaftspolitik im Bundeswirtschaftsministerium direkt unterstellt.⁴³

Um die Arbeit der NKS als Einheit im Wirtschaftsministerium an andere Stakeholder anzubinden, werden alle Aktivitäten der NKS im Ressortkreis „OECD-Leitsätze“, an dem neben dem Bundeswirtschaftsministerium weitere sieben Ministerien beteiligt sind, einvernehmlich abgestimmt.⁴⁴ Darüber hinaus arbeiten die Ressortvertreter_innen in einem zweimal jährlich tagenden Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ mit Vertreter_innen der Sozialpartner, der Wirtschaftsverbände sowie NGOs zusammen, um grundlegende Fragen zu den OECD-Leitsätzen gemeinsam zu erörtern. Diese Stakeholdereinbindung ist essentiell für die Umsetzung des Mandats der NKS und vor allem zur Sicherung von Kohärenz.

Der Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ hat hierbei keine Kompetenzen gegenüber der NKS und ist nicht in die Bearbeitung der eigentlichen Beschwerden eingebunden. Während der Vermittlungstätigkeit in den vertraulichen Verhandlungen zieht die NKS bei Bedarf Auskünfte von zuständigen Behörden,

39 Zum Hintergrund der Entwicklung der UN-Leitprinzipien siehe die Vorarbeiten des Mossavar-Rahmani Center for Business and Government aus den frühen 2000er Jahren, wie z.B. Rees (2008). Weitere Vorarbeiten: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/crri/research/papers> (abgerufen am 27.10.2019).

40 Im Peer Review der NKS werden die Kriterien Transparenz, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Sichtbarkeit genutzt.

41 Krajewski / Bozorgzad / Heß (2016), S. 319–320; OECD Watch (2019), S. 4; Zur Verbesserung der Wahrnehmung der Legitimität der NKS in Norwegen nach der Reform, die zu einer institutionellen Unabhängigkeit führten, siehe Norway National Contact Point (2014), S. 34: „The Peer Review team was repeatedly struck by the strong sense of ownership that Norwegian stakeholders feel in their independent NCP.“

42 Forum Menschenrechte u.a. (2014), S. 2.

43 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-nks.html> (abgerufen am 27.10.2019).

44 Ebd.

Fachleuten, Vertreter_innen aus der Wirtschaft, NGOs und anderen NKS heran.⁴⁵ Der Peer-Review-Bericht der OECD 2018 kam zu dem Schluss, dass es eine Rollenunklarheit der Stakeholder aus den sieben Ministerien und dem Arbeitskreis gibt.⁴⁶ Im Bericht an den Bundestag über die Umsetzung der Peer-Review-Empfehlungen berichtet die NKS, dass der Arbeitskreis jetzt ein Initiativrecht für „agenda setting“ und Empfehlungen an die NKS hat, die Rollen in einer neuen Geschäftsordnung geschärft wurden und das Interministerielle Gremium aufgewertet wurde.⁴⁷ Eine externe Bewertung der Umsetzung steht noch aus; es bleibt abzuwarten, ob diese Maßnahmen die Legitimität verbessert haben.

Zugänglichkeit, UN-Leitprinzip 31 (b)

Zugangshindernisse können unter anderem mangelnde Kenntnis des Mechanismus, Sprache, Lese- und Schreibvermögen, Kosten, Standort und Furcht vor Repressalien umfassen.

Mangelnde Kenntnis:

Der Bekanntheitsgrad der OECD-Leitsätze bei Arbeitgebern und Arbeitnehmer_innen sowie der Zivilgesellschaft ist aus Sicht der Zivilgesellschaft und dem 2017 abgeschlossenen OECD-Peer-Review der deutschen NKS stark steigerungsfähig.⁴⁸ Bemängelt wurden unter anderem die Einschränkung der Arbeitssprachen auf Deutsch und Englisch sowie eine unzureichende Outreach-Arbeit in Ländern ohne eigene Kontaktstelle.⁴⁹ Hier gibt es im NAP und Peer-Review-Bericht keine Empfehlungen, wobei die NKS ihre laufenden Bemühun-

gen zur Bekanntmachung der Leitsätze in ihrem Jahresbericht hervorhebt.⁵⁰

Kosten:

Die NKS arbeitet mit Botschaften gut zusammen, zum Beispiel bei der Dokumentation von Tatsachen, der Stellung von Videokonferenzenanlagen etc., die die NKS-Verfahren unterstützen.⁵¹ Die Übernahme von Übersetzungskosten für relevante Dokumente sowie von Reisekosten würde eine Teilnahme der Beschwerdeführer_innen am Mediationsverfahren erleichtern.⁵²

Zu hohe Beweisanforderungen:

Die Beweisanforderungen für Beschwerdeführer_innen sind im NKS-Verfahrensleitfaden relativ offen formuliert: „Die Beschwerde muss schlüssig und hinreichend substantiiert sein. Es reicht aus, wenn die Vorwürfe glaubhaft vorgetragen sind. Eine Beweisspflicht wie etwa vor Gericht besteht nicht.“⁵³ In der Praxis scheinen die Anforderungen – auch im Vergleich zu anderen NKS – allerdings hoch zu sein.⁵⁴ So akzeptierte beispielsweise die britische NKS die eingereichte Beschwerde „Privacy International et al vs Gamma International“, während die deutsche NKS die ähnlich gelagerte Beschwerde „Privacy International et al. vs. Trovicor“ ablehnte – bei beiden ging es um den Verkauf von Überwachungstechnologie an die bahrainische Regierung, die damit Menschenrechtsverteidiger_innen überwachte.⁵⁵

Furcht vor Repressalien:

Bislang kaum untersucht und gänzlich unbehandelt im Peer-Review-Prozess ist die Frage, welche Rolle die Furcht vor Repressalien, insbesondere in Gastgeberstaaten, für die Zugänglichkeit der NKS spielt. So gab es laut Angaben in der Literatur in

45 Krajewski / Bozorgzad / Heß (2016), S. 319–320.

46 Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 14, Finding 1.3.

47 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), S. 3.

48 „Stakeholders including business, noted that awareness of the Guidelines and the NCP is generally low in non-adhering countries where German companies operate.“ (Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 6).

49 Ebd.; OECD Watch (2017), S. 5.

50 Deutscher Bundestag (09.07.2019), S. 5–6.

51 Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 25.

52 Caitlin u.a. (2015), S. 22–23. Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 26.

53 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), S. 3.

54 Caitlin u.a. (2015), S. 22.

55 Organisation for Economic Co-operation and Development (2018), S. 24; European Center for Constitutional and Human Rights (2015), S. 6, 8; Caitlin u.a. (2015), S. 27.

mindestens 25 Prozent der Fälle vor Nationalen Kontaktstellen Repressalien gegen Beschwerdeführer – der tatsächliche Anteil mag sehr viel höher liegen.⁵⁶ Vor der deutschen NKS gab es sechs solcher Fälle, bei denen Repressalien eine Rolle gespielt haben.⁵⁷

Die Anzahl von Menschenrechtsverteidiger_innen, die Repressalien aufgrund ihrer Arbeit zu multinationalen Unternehmen ausgesetzt sind, ohne dass es einen Bezug zu Beschwerden vor NKS gibt, liegt jedoch höher: Insgesamt sind beim Business and Human Rights Resource Center 1.780 solcher Fälle angezeigt worden.⁵⁸

Vorhersehbarkeit/Berechenbarkeit, UN-Leitprinzip 31 (c)

Damit einem Mechanismus vertraut und er in Anspruch genommen wird, sollte er öffentlich Informationen über das von ihm angebotene Verfahren bereitstellen. Der zeitliche Rahmen für jede Stufe sollte nach Möglichkeit eingehalten werden, aber dennoch die mitunter notwendige Flexibilität gewähren.

Verfahrensdauer:

Die Verfahrensleitlinien bieten den NKS einen indikativen Zeitrahmen für die Bearbeitung von Beschwerden. Grundsätzlich sollten die NKS bestrebt sein, Fälle innerhalb von zwölf Monaten nach Eingang einer Beschwerde abzuschließen. Obwohl die besonderen Umstände eines Falles mehr Zeit erfordern können, überschreitet die Bearbeitung von Beschwerden durch die deutsche NKS in vielen Fällen bei Weitem einen angemessenen Zeitrahmen. Auch wird keine Begründung für die Verzögerung gegeben, was die Vorhersehbarkeit des Beschwerdeverfahrens erheblich beeinträchtigt.⁵⁹

Transparenz, UN-Leitprinzip 31 (e)

Die regelmäßige Kommunikation mit den Parteien über den Fortgang einzelner Beschwerden kann für das Vertrauen in den Prozess ausschlaggebend sein. Transparenz gegenüber breiten Kreisen von Stakeholdern zu zeigen, beispielsweise durch Statistiken, Fallstudien oder ausführliche Informationen über die Behandlung bestimmter Fälle, kann wichtig dafür sein, die Legitimität des Beschwerdemechanismus unter Beweis zu stellen. Gleichzeitig sollte bei Bedarf Verschwiegenheit über den Dialog zwischen den Parteien und die Identität einzelner Personen gewahrt werden.

Die an den Investitionsausschuss der OECD und den Deutschen Bundestag gerichteten Berichte der NKS enthalten weder Informationen, die von den am Prozess beteiligten Interessengruppen überprüft werden können, noch Informationen darüber, wie Entscheidungen über Beschwerden getroffen wurden, zum Beispiel wie die OECD-Leitsätze angewendet werden, ab wann ein Verstoß vorliegt oder ob eine Entscheidung etwa durch Abstimmung oder die Bewertung einer Einzelperson getroffen wird.⁶⁰ Vertraulichkeitsanforderungen dürfen nicht so weit gefasst werden, dass sie jede Verpflichtung zur Transparenz zunichtemachen: zivilgesellschaftliche Organisationen beklagen, dass auch bei der deutschen NKS Vertraulichkeitsanforderungen die Transparenz des gesamten Systems erheblich behindern. Damit würden sie die Glaubwürdigkeit beeinträchtigen und potenzielle Beschwerdeführer davon abhalten, das Beschwerdeverfahren in Anspruch zu nehmen.⁶¹

Eine Empfehlung des Peer Review war die Überarbeitung der Verfahrensregeln für Beschwerden vor der deutschen NKS; die Transparenz sollte gegenüber der Vertraulichkeit gestärkt werden.⁶² Die NKS hat ihre Verfahrensregeln auch in diesem

⁵⁶ OECD Watch (2019).

⁵⁷ Ebd., S. 2.

⁵⁸ <https://www.business-humanrights.org/search-human-rights-defenders> (abgerufen am 27.10.2019).

⁵⁹ European Center for Constitutional and Human Rights (2015), S. 8–10. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), S. 26.

⁶⁰ OECD Watch (2017), S. 3.

⁶¹ Vgl. European Center for Constitutional and Human Rights (2015), S. 35.

⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development (2018).

Punkt überarbeitet, will aber weiterhin Unternehmensinteressen (Schutz von Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten) gerecht werden.⁶³ Indem Transparenzerfordernissen weiterhin kein Vorzug vor Vertraulichkeitsinteressen gegeben wird, ist in diesem Punkt keine signifikante Verbesserung zugunsten potenzieller Beschwerdeführer gelungen.

Rechtekompatibilität, UN-Leitprinzip 31 (f)

Ergebnisse und Abhilfen stehen mit international anerkannten Menschenrechten in Einklang. Beschwerden werden häufig nicht unter Bezugnahme auf die Menschenrechte formuliert und beziehen sich vielfach zunächst nicht auf menschenrechtsbezogene Anliegen. Sollten die Ergebnisse sich dennoch auf die Menschenrechte auswirken, sollte Sorge dafür getragen werden, dass sie mit den international anerkannten Menschenrechten in Einklang stehen.

Quelle kontinuierlichen Lernens, UN-Leitprinzip 31 (g)

Es sollen Lehren zur Verbesserung des Mechanismus und zur Verhütung künftiger Missstände und Schäden gezogen werden. Eine regelmäßige Analyse der Häufigkeit, Muster und Auslöser für Beschwerden kann die Einrichtung, die den Mechanismus verwaltet, befähigen, diejenigen Politiken, Verfahren oder Praktiken zu ermitteln und zu beeinflussen, die im Hinblick auf die Verhütung künftigen Schadens verändert werden sollten.

In der Vergangenheit war die NKS selten in der Lage, am Ende eines Verfahrens Abhilfe, zum Beispiel im Sinne einer bewertenden Abschlussklärung, einer Unterlassungsvereinbarung oder einer Schadenersatzvereinbarung, herbeizuführen. Einigung wurde – bei Betrachtung aller NKS-Fälle weltweit – in lediglich neun Prozent (Deutschland: elf Prozent) der Fälle erreicht.⁶⁴ Dieser Trend setzt

sich bei den jüngsten Fällen vor der deutschen NKS fort: 2018 hat sie einen Fall mangels Zuständigkeit abgewiesen und einen mit einer einseitigen Empfehlungserklärung beendet, da das Unternehmen mit dem Mechanismus nicht weiter zusammenarbeiten wollte.⁶⁵

Insgesamt wird deutlich, dass die NKS zwar ein funktionierender Mechanismus ist, aber für Betroffene kein Mittel der ersten Wahl sein kann. Zwar hat die Aufwertung der NKS durch die Umsetzung der Maßnahmen im NAP sowie der Empfehlungen des Peer-Review-Berichts zu positiven Entwicklungen bei der NKS geführt. Aber erhebliche Defizite hinsichtlich der Legitimität, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Vertraulichkeit und Rechtekompatibilität bleiben. Damit bleiben ausländische Rechteinhaber_innen, vor allem diejenigen ohne Kontakte zu transnationalen NGOs, auf die Mechanismen des jeweiligen Gastgeberstaats verwiesen. Das nächste Kapitel beschäftigt sich daher exemplarisch mit außergerichtlichen Abhilfe-Mechanismen in Gastgeberstaaten und prüft deren Nutzbarkeit.

4.4 Analyse: Abhilfemechanismen in ausgewählten Gastgeberstaaten

Welche außergerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten gibt es für Betroffene, wenn diese sich in ihren Rechten durch deutsche Unternehmen verletzt fühlen? Neben der Nationalen Kontaktstelle, die für die Betroffenen oft kein lohnender Beschwerdeweg ist (siehe Kapitel 4.3), gibt es weitere außergerichtliche Abhilfe-Mechanismen auf lokaler und nationaler Ebene. Diese werden im Folgenden exemplarisch für zwei Länder (Uganda und Indien) analysiert. Zentral ist dabei die Frage, wie außergerichtliche Abhilfe für betroffene Rechteinhaber_innen aktuell funktioniert, welche Zugangshürden und prozedurale Defizite es gibt und wie die bestehenden Mechanismen verbessert werden könnten.

63 Deutscher Bundestag (09.07.2019), S. 4.

64 Weltweite Statistik: OECD Watch (2015), S. 18 f. Zur deutschen NKS: <https://complaints.oecdwatch.org/cases/advanced-search/ncps/casesearchview?type=NCP&search=National%20Contact%20Point%20Germany> (abgerufen am 27.10.2019).

65 Deutscher Bundestag (09.07.2019).

Dafür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Rahmen einer explorativen Analyse je drei Expert_innen aus den Ländern interviewt. Ziel war es dabei, Personen zu finden, die in unmittelbarem Kontakt mit Betroffenen stehen. Befragt wurden: jeweils eine deutsche Ministerialbeamtin mit ausgeprägter Landeskenntnis; eine Vertreterin einer internationalen Organisation der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Uganda; ein Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation in Uganda; ein Gewerkschaftsvertreter in Indien; eine investigative Journalistin und ehemalige Führungskraft einer internationalen NGO in Indien.

Ausgewählt wurden mit Indien und Uganda zwei Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in denen deutsche Unternehmen mit eigenen Investitionen und Projekten in großem Ausmaß vertreten sind. In beiden Ländern existieren außerdem ausgeprägte Abhilfe-Mechanismen:

- Uganda hat mindestens zwei gut ausgebaute außergerichtliche Abhilfemechanismen auf nationaler Ebene, und es hat 2001 einen Fall mit unmittelbarem Bezug zu Deutschland gegeben.⁶⁶ Im Rahmen deutscher Entwicklungszusammenarbeit werden die bestehenden außergerichtlichen Mechanismen bereits unterstützt.
- Indiens Abhilfelandchaft ist stark differenziert, sowohl im gerichtlichen als auch im außergerichtlichen Bereich.⁶⁷ In Indien wird – mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes und in Umsetzung einer Maßnahme aus dem deutschen NAP – aktuell ein Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte entwickelt;⁶⁸ unter der Federführung des indischen Ministeriums für Unternehmensangelegenheiten wurde im Februar 2019 ein NAP-Entwurf vorgelegt.⁶⁹

Die Analyse erlaubt dabei keinen umfassenden Überblick über die jeweils sehr komplexe außerger-

ichtliche Abhilfelandchaft in Indien und Uganda. Sie gibt aber – im Rahmen eines explorativen Forschungsdesigns – erste Hinweise auf zentrale Hürden und Defizite der hauptsächlich genutzten Mechanismen vor Ort. Sie erlaubt somit erste Antworten auf die Frage, wie in den untersuchten Ländern der Zugang zu Abhilfe für Rechteinhaber_innen verbessert werden kann, wenn sie von wirtschaftsbedingten Menschenrechtsverstößen betroffen sind.

4.4.1 Bestehende Mechanismen: lokale Mechanismen wichtig, deutsche NKS nicht

In beiden Ländern gibt es außergerichtliche Beschwerdestellen mit breit angelegten Kompetenzen für menschenrechtliche Probleme, auch wenn diese nicht durch staatliche Akteure, sondern durch Dritte, zum Beispiel Unternehmen, verursacht werden.

In Uganda werden zwei außergerichtliche Beschwerdemechanismen überwiegend genutzt: die Nationale Menschenrechtskommission und die Nationale Gleichstellungskommission. Erstere ist die Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) nach den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen. Beide Mechanismen haben die gesetzliche Aufgabe, Beschwerden von Rechteinhaber_innen entgegenzunehmen und daraufhin Ermittlungen einzuleiten, Zustände in staatlichen Institutionen wie zum Beispiel Gefängnissen auf Eigeninitiative zu untersuchen, die Umsetzung von UN-Menschenrechtsverträgen kritisch zu beobachten, die allgemeine Öffentlichkeit über Menschenrechte zu informieren und der Regierung und dem Parlament menschenrechtspolitische Empfehlungen auszusprechen. Neben den beiden Kommissionen sind vor allem die Arbeitsaufsichtsbehörden auf Bezirksebene relevant sowie – in Fällen mit Finanzierung durch die Weltbank oder die Kreditanstalt

⁶⁶ Der Fall um die Kaweri-Kaffee-Plantage, der auf 2001 zurückgeht, ist noch anhängig. FIAN International (2017), S. 18; FIAN Deutschland e.V. (2019).

⁶⁷ International Commission of Jurists (2011). S. 33–47. Government of India, Ministry of Corporate Affairs (2019), S. 17–20.

⁶⁸ Deutsche Bundesregierung (2017). S. 15.

⁶⁹ Government of India, Ministry of Corporate Affairs (2019).

für Wiederaufbau – die Beschwerdemechanismen dieser Institutionen.⁷⁰

In Indien gibt es eine Nationale Menschenrechtskommission mit Beschwerdekompetenz, ebenfalls als NMRI gemäß den UN-Pariser Prinzipien akkreditiert. Dazu gibt es eine Vielzahl von lokalen Behörden, die als außergerichtliche Beschwerdemechanismen fungieren, insbesondere die Umweltaufsicht, die Arbeitsaufsicht sowie spezialisierte quasi-gerichtliche Tribunale.⁷¹

Weder Uganda noch Indien verfügen über eigene Kontaktstellen nach den OECD-Leitsätzen. Befragt nach der Rolle der deutschen NKS in der jeweiligen Abhilfelandchaft der beiden Länder, antworten die Expert_innen unterschiedlich, sind sich aber einig, dass sie kein Mittel der ersten Wahl und bisher nur in Einzelfällen eine relevante Größe gewesen ist.

„Es gab drei Fälle, die mit Kohleabbau zu tun hatten, wo die betroffenen Gemeinschaften sich an eine NKS gewandt haben. In einem Fall suchten die Betroffenen Abhilfe bei der NKS für Arbeiter_innen, die unter extrem schwierigen Bedingungen arbeiteten. Aber dies ging nur, weil sie mit einem Menschenrechtsverteidiger in Kontakt waren, der dieses Wissen hatte, dass es solche Systeme gibt, die man nutzen kann.“ (Indien, investigative Journalistin)

4.4.2 Ressourcen und Ausstattung: Personal und Expertise statt neue Mechanismen

Sowohl in Uganda als auch in Indien bestehen die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen seit den frühen 1990er Jahren; als außergerichtliche Abhilfemechanismen sind sie somit älter als beispielsweise die deutsche NKS. Aber beide Nationalen Menschenrechtsinstitutionen leiden noch immer unter mangelnden Finanzen und Personalausstattung.

In Uganda übersteigt die Anzahl der Fälle bei Weitem die Kapazitäten des vorhandenen Personals: „Das Problem ist, dass die [ugandische] Menschenrechtskommission so viele Fälle hat, die sie nicht bearbeiten kann.“ (Uganda, internationale EZ-Organisation).⁷² Die Interviewpartner_innen betonen außerdem, dass die Kommissionen – um die Prozessqualität zu erhöhen – in ihrer eigenen Fachexpertise gestärkt werden müssten. Das heißt, sie müssten in die Lage versetzt werden, eigenständiger zu ermitteln und zu Entscheidungen zu kommen. Darüber hinaus müssten offene Stellen in Ermittlungs- und Arbeitsaufsichtsbehörden auf lokaler Ebene besetzt werden, damit das System wie gesetzlich vorgesehen funktionieren kann.⁷³ Auch in Indien sind unbesetzte Ämter ein großes Problem.⁷⁴ „Also, würden wirklich zahlreiche Betroffene Gebrauch machen, dann kämen sie [= die indische Menschenrechtskommission], glaube ich, nicht hinterher.“ (Indien, deutsche Ministerialbeamtin) Ein Interviewpartner bezeichnete die indische Menschenrechtskommission

70 Interview Uganda, internationale EZ-Organisation. Vgl. Art. 52 Verfassung von Uganda; Umsetzung durch Uganda Human Rights Act of 1997.

71 Interviews Indien, Gewerkschaftsvertreter, investigative Journalistin. Siehe für einen Überblick auch Government of India, Ministry of Corporate Affairs (2019), S. 17–20.

72 Siehe die Angaben der Regierung zum Fallaufkommen der Kommission: zwischen April und Dezember 2017 seien mehr als 61.000 Fälle bei der NMRI neu registriert worden und sie habe im gleichen Zeitraum 66.248 Fälle abgeschlossen. Government of India, Ministry of Corporate Affairs (2019), S. 18.

73 Interview Uganda, Zivilgesellschaft.

74 Dies bezieht sich auch auf gerichtliche Abhilfemechanismen: Eine zivilgesellschaftliche Stellungnahme zur Länderüberprüfung Indiens vor dem UN-Menschenrechtsrat legt dar, dass jeder dritte Posten in der höheren Justiz und jeder vierte Posten in der niedrigen Justiz unbesetzt sei, was unten anderem zu 12,5 Millionen unerledigten anhängigen Fällen vor indischen Gerichten führe. Working Group on Human Rights in India and the UN (2017). Ziffer 36.

sogar als faktisch stillgelegt („defunct“), auch weil etliche Ämter unbesetzt seien.⁷⁵

Für die ugandischen Kommissionen konstatierten die Interviewpartner_innen, dass eine Reihe von Verbesserungen – vor allem bezüglich der Personalausstattung und des Mandats auch zu eigenständigen Ermittlungen – die Zusammenarbeit des Parlaments und der Regierung voraussetzten, da sie einer Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung bedürfen. Hierzu sind die ugandischen Kommissionen selber aktiv geworden, aber die Regierungspartei verfügt über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament und Reformen seien schwer durchzusetzen.⁷⁶ In Indien, berichten zwei Interviewpartner_innen, sei es der Regierung nicht gelungen, die Nationale Menschenrechtskommission zu stärken. Dies liege teilweise an mangelndem politischen Willen, aber auch an der Größe des Landes und der politischen Komplexität eines solchen Unterfangens. Das Ministerium für Unternehmensangelegenheiten habe die Situation mit Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte im Blick; gleichzeitig beschreiben die beiden Expert_innen über Problemerkennntnis hinaus keine Verbesserungsschritte durch Regierung beziehungsweise Parlament.⁷⁷

In Indien läuft eine Diskussion, ob die Errichtung einer eigenen Nationalen Kontaktstelle nach den OECD-Leitsätzen sinnvoll sein könnte.⁷⁸ Ansonsten plädierten die befragten Expert_innen für den indischen wie auch die für den ugandischen Kontext primär für eine Reform der bestehenden außergerichtlichen Abhilfe-Mechanismen statt der

Schaffung neuer staatlicher Beschwerdestellen. Wichtig wären aber schon Beschwerdemechanismen direkt bei Unternehmen (siehe Kapitel 4.1 zu den drei Kategorien der Abhilfemechanismen), als nicht staatliche außergerichtliche Mechanismen im Sinne der UN-Leitprinzipien, jedoch nur als Ergänzung zu den wichtigeren staatlichen Mechanismen.⁷⁹

4.4.3 Zugänglichkeit: gesellschaftliche Stellung ist entscheidend

In Uganda gibt es auf den ersten Blick nur wenige Form- und Verfahrensvoraussetzungen für eine Beschwerde: Es reicht eine formlose Beschwerde per Brief oder Online-Formular.⁸⁰ Für Betroffene in ländlichen Regionen, ohne Internetzugang oder für Analphabet_innen sind dies jedoch hohe Hürden: Es gibt bei Weitem keinen flächendeckenden Zugang zum Internet in Uganda und vor allem in den ländlichen Regionen ist der Zugang zu Internet eine absolute Ausnahme.⁸¹ Ein Interviewpartner sagte, es bleibe vor allem für die ländliche Bevölkerung in Uganda die Frage: „Wer hat überhaupt Radio, Smartphone, Computer und so weiter?“ (Uganda, internationale EZ-Organisation). Die Kommissionen versuchen, diese Gruppen unter anderem mit mobilen Angeboten – etwa die Entgegennahme von Beschwerden durch Kommissionsmitarbeitende im Außendienst – zu erreichen. Wo möglich, wurden unter anderem dezentrale Büros eingerichtet und Outreach-Aktivitäten – wie etwa Informa-

75 Interviews Indien, investigative Journalistin, Gewerkschaft. So auch eine zivilgesellschaftliche Kritik bereits in 2011: <https://nhriwatch.wordpress.com/2011/05/25/ainni-submits-shadow-report-on-nhrc-india/>. Bei den 25 bundesstaatlichen Menschenrechtskommissionen gibt es nur zehn ohne Vakanzen, Abfrage unter: <http://nhrc.nic.in/about-us/state-commission> (beide abgerufen am 27.10.2019).

76 Interviews Uganda, internationale EZ-Organisation und Zivilgesellschaft.

77 Interviews Indien, Gewerkschaft und deutsche Ministerialbeamtin.

78 Interview Indien, deutsche Ministerialbeamtin.

79 Interviews Uganda, internationale EZ-Organisation und Zivilgesellschaft; Indien, deutsche Ministerialbeamtin.

80 Siehe zum Verfahren: <http://uhrc.ug/how-lodge-complaint> sowie <http://www.eoc.go.ug/complaints/complaints-handling-process> (abgerufen am 27.10.2019).

81 Eine Studie der für IT zuständigen ugandischen Behörde unter 2.400 Haushalten zum Zugang zu Kommunikationstechnologie von 2017/2018 zeigt den äußerst ungleichen Zugang zum Internet in Uganda. In Städten hatten nur 16,8 Prozent Zugang zum Internet, auf dem Land nur 10,8 Prozent. Der hauptsächliche Zugang zum Internet ist über Mobiltelefone. Knapp 30 Prozent der Befragten hatten kein Mobiltelefon, fast 90 Prozent von ihnen, da sie sich es nicht leisten konnten, 36 Prozent (41,7 Prozent in ländlichen Regionen), weil sie über keinen Stromzugang verfügen. 92,9 Prozent der Befragten in ländlichen Regionen hatten in den vergangenen zwölf Monaten kein Internet genutzt (knapp 81 Prozent in den Städten); unter den wenigen Internetnutzer_innen ist die Nutzungsrate von Männern höher (15,8 Prozent) als von Frauen (9,5 Prozent): The Collaboration on International ICT Policy for East and Southern Africa (2018), S. 139, 148, 200.

tionsveranstaltungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen – unternommen.⁸²

Auch in Indien gibt es förmliche Voraussetzungen zum Einreichen einer Beschwerde bei außergerichtlichen Abhilfemechanismen, die zunächst niedrigschwellig erscheinen. Meistens soll zwar eine E-Mail, ein Anruf oder ein formloser Brief genügen, um eine Beschwerde aufzunehmen.⁸³ Damit ist aber für weite Teile der Bevölkerung noch kein Zugang geschaffen: Auch wenn sich die Möglichkeiten, Internet zu nutzen, in den letzten Jahren stark verbessert haben, gibt es immer noch viele Menschen ohne Internetzugang.⁸⁴ Für die mittellose indigene Bevölkerung wie die Betroffenen im POSCO-Fall (siehe Kapitel 4.3.1) sind Brief, Telefon und Internet keine gangbaren Zugangswege. Darüber hinaus stellt die schiere Größe des Landes ein Zugangsproblem dar: Viele Beschwerdeführer_innen sind finanziell und logistisch nicht in der Lage, persönlich bei den entsprechenden Stellen vorzusprechen, was in vielen Fällen verlangt wird.⁸⁵ Überhaupt setzt die Einreichung einer Beschwerde Kenntnis des Mechanismus voraus. Dazu gibt es unterschiedliche Einschätzungen vonseiten der befragten Expert_innen: Während der Kenntnisstand über die außergerichtlichen Beschwerdemechanismen teilweise als schlecht – vor allem im Vergleich zu den Gerichten – eingeschätzt wurde,⁸⁶ geht die deutsche Ministerialbeamtin von guten allgemeinen Kenntnissen aus. „Wissen die betroffenen Gruppen, dass es diese Mechanismen gibt? Ich wage zu behaupten, ja. Es ist die Hürde, diesen Schritt zu gehen, die ist größer, als die mangelnde Kenntnis. [...]“ (Indien,

deutsche Ministerialbeamtin) Hier stimmt eine andere Expertin zu:

„Es ist eine Sache, von etwas Kenntnis zu haben. Eine andere Sache ist, den Mut zu haben, sich mit einem großen Unternehmen anzulegen [...].“ (Indien, investigative Journalistin)

Unterstützend tätig sind in diesem Bereich einige Mittlerorganisationen, lokale NGOs, Pro-Bono-Anwält_innen, Gewerkschaften und internationale NGOs, die Fälle aufbereiten, Beschwerden und Erklärungen verfassen, Zugang zu Ressourcen verschaffen und sich an die Presse wenden. Teile dieser Angebote beschränken sich nicht auf die Hauptstadtregion. In Uganda arbeiten diese Mittlerorganisationen und Beamt_innen der Kommissionen durchaus zusammen.⁸⁷ Nützlich seien auch Unterstützung von internationalen NGOs und internationale mediale Aufmerksamkeit.⁸⁸

In Indien sind Gewerkschaften, regionale NGOs und lokale Aktivist_innen wichtige Mittlerorganisationen. Allerdings stehen diese Organisationen laut Aussagen der befragten Expert_innen zunehmend unter politischem Druck; ihnen werde zunehmend mit dem Verlust des Gemeinnützigkeitsstatus oder dem Entzug staatlicher Zuschüsse gedroht.⁸⁹ Dies habe Folgen für die Rolle von NGOs in den Beschwerdeverfahren: NGOs versuchen, die Beschwerden anders einzurahmen, zum Beispiel als umweltbezogene Fälle statt als menschenrechtliche, um den Druck auf Betroffene und Menschenrechtsverteidiger_innen zu reduzieren. Die Bereitschaft, in konkreten Fällen als Mittler oder Unterstützer zu dienen, sei stark zurück-

82 Interviews Uganda, Zivilgesellschaft und internationale EZ-Organisation.

83 Interview Indien, investigative Journalistin. Siehe Webseite der indischen NMRI für die Zugangswege, die nicht so ganz ohne Hürden erscheinen, vor allem bezüglich der geforderten Informationen: <http://nhrc.nic.in/complaints/complaints/how-to-file-a-complaints> und <http://nhrc.nic.in/complaints/complaints/formate-for-complaint-registration> (beide abgerufen am 27.10.2019).

84 Die Internetnutzung in ländlichen Gebieten Indiens ist noch immer niedriger als in Städten, hat aber einen starken Zuwachs verzeichnet; wie in Uganda sind Mobiltelefone der Hauptweg ins Internet: <https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/internet-users-in-india-to-reach-627-million-in-2019-report/articleshow/68288868.cms> (abgerufen am 27.10.2019).

85 Interview Indien, investigative Journalistin.

86 Indien, investigative Journalistin und Gewerkschaftsvertreter.

87 Interviews Uganda, Zivilgesellschaft und internationale EZ-Organisation.

88 Interview Uganda, Zivilgesellschaft.

89 Interview India, investigative Journalistin; vgl. dazu Working Group on Human Rights in India and the UN (2017), S. 34–36. Laut Presseberichten haben NGOs in Indien 40 Prozent weniger Mittel für ihre Arbeit einwerben können: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/ngo-crackdown-has-foreign-fund-inflows-plunging-40-since-modi-govt-era-report/articleshow/68342585.cms> (abgerufen am 27.10.2019).

gegangen; die Aktivitäten dieser Organisationen verschöben sich zunehmend in Richtung auf allgemeines „capacity building“ statt Unterstützung im Einzelfall.⁹⁰ Zur Kompensation griffen Beschwerdeführende manchmal auf privat beauftragte Detekteien zurück oder setzten auf politischen Druck durch internationale Medienaufmerksamkeit.⁹¹

Selbst bei den einfachsten Beschwerdeverfahren und bei allem technischen Fortschritt in der niedrigschwelligen Entgegennahme von Beschwerden bestimmen Faktoren wie Wohnort, Einkommen und Bildungsniveau den faktischen Zugang zu außergerichtlichen Beschwerdemechanismen sowohl in Uganda als auch in Indien. Versuche, bestehende Hürden zu beseitigen, stehen erst am Anfang. Frauen, Kinder und indigene Bevölkerungsgruppen sind beim Zugang zu Abhilfemechanismen jedweder Natur nach wie vor signifikant benachteiligt.⁹² In diese Lücke können bis zu einem gewissen Grad Unterstützungs- und Mittlerorganisationen treten, wie zum Beispiel NGOs oder Pro-bono-Rechtsberatungen. Diese scheinen in Uganda besser zu funktionieren als in Indien, wo insbesondere NGOs unter zunehmendem politischen Druck leiden und angesichts schwindender Finanzierung schauen müssen, ob ihre Arbeit längerfristig aufrechterhalten werden kann.⁹³

4.4.4 Verfahrens- und Ergebnisqualität: Defizite bei Transparenz, Ergebnissen und Durchsetzung

Die Verfahrensqualität der bestehenden Abhilfemechanismen wird in beiden Ländern als unzureichend beschrieben. In der Wahrnehmung der Betroffenen sind die Mechanismen nicht unbedingt fair und unparteilich – das heißt nicht legitim im Sinne des UN-Leitprinzips 31. Die Gratwanderung

zwischen der Stabilität, die eine staatliche Finanzierung der jeweiligen Menschenrechtskommissionen und anderer Abhilfe-Mechanismen gewährt, und dem daraus entstehenden Verdacht der Einflussnahme durch den Staat scheint in beiden Ländern vor allem aus Sicht der zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Vertreter_innen nicht gelungen zu sein.⁹⁴ So genießen in Uganda die Entscheidungen der beiden Kommissionen zwar eine generelle Akzeptanz, aber sie gelten auch eher als Angelegenheit des hauptstädtischen Politikbetriebs. In Indien bestehe eine Spannung zwischen dem einerseits hohen Vertrauen in den jeweiligen außergerichtlichen Mechanismus und dem andererseits sehr niedrigen Vertrauen in einzelne Beamte in den Mechanismen oder Behörden. Diese gelten als parteilich oder unzuverlässig.⁹⁵ Der befragte Vertreter einer indischen Gewerkschaft hält den Mechanismus der NMRI für nicht ausreichend unabhängig; er bleibe mangels Unabhängigkeitsgarantie durch die Regierung in wichtigen Fällen untätig.⁹⁶

Durchwachsen sind auch die Einschätzungen der befragten Expert_innen zu Verfahrenstransparenz und Berechenbarkeit der Mechanismen. Auch wenn die Entscheidungssitzungen zum Beispiel der ugandischen Menschenrechtskommission öffentlich sind, mangle es an Transparenz – Betroffene wüssten oft nicht, was wann mit ihren eingereichten Beschwerden passiert, und Verfahren dauerten oft mehrere Jahre.⁹⁷ Auch in Indien werden Berechenbarkeit und Transparenz von den Interviewpartner_innen als gering eingestuft.

„Ich glaube nicht, dass die Leute wissen, was sie erwartet und was sie daraus ziehen können. Es ist wie ein Hin-und-Herverhandeln. [...] Alles ist umstritten und ein bisschen [Ergebnis] ist besser als gar nichts.“ (Indien, Gewerkschaft)

90 Interviews Indien, Gewerkschaft und investigative Journalistin.

91 Interview Indien, investigative Journalistin.

92 Interviews Uganda, Zivilgesellschaft und Indien, investigative Journalistin. Zu dem Ergebnis kommt auch Working Group on Human Rights in India and the UN (2017), S. 13, insb. Fn. 113; S. 23–24, Fn. 231–237.

93 Siehe Fußnote 89.

94 Interviews Uganda, internationale EZ-Organisation, Zivilgesellschaft; Indien, investigative Journalistin, Gewerkschaft.

95 Interviews Indien, investigative Journalistin; Uganda, Zivilgesellschaft. Vgl. Working Group on Human Rights in India and the UN (2017), S. 37.

96 Interview Indien, Gewerkschaft.

97 Interview Uganda, internationale EZ-Organisation. Aussagen zu finanzieller und personeller Unterausstattung und ihren Folgen siehe: Jahresbericht der Ugandischen Menschenrechtskommission, Uganda Human Rights Commission (2019).

Darüber hinaus ist die mangelnde Ergebnisqualität ein zentraler Kritikpunkt an den bestehenden außergerichtlichen Abhilfemechanismen sowohl in Indien als auch in Uganda. Das heißt, es wird schlicht keine Abhilfe für Menschenrechtsverletzungen geleistet: Entscheidungen der Beschwerdemechanismen werden nicht umgesetzt, zugesprochener Schadenersatz nicht ausgezahlt, einstweilige Verfügungen nicht eingehalten und es gibt in beiden Ländern keine außergerichtliche Berufung oder Revision. Auch die oft überlange Verfahrensdauer reduziert – selbst bei Zuspruch von Entschädigung oder Stattgabe des ersuchten Ergebnisses – die Wirksamkeit der Abhilfe deutlich. So werden in Uganda die Entscheidungen des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus der Menschenrechtskommission größtenteils nicht umgesetzt: Nach Selbstauskunft der Kommission wurden nur vier Prozent der seit 2017 ausgesprochenen Empfehlungen vollständig umgesetzt; 26 Prozent wurden teilweise und 19 Prozent überhaupt nicht umgesetzt. Zu 51 Prozent all ihrer Empfehlungen erhielt die Kommission von Regierung und Parlament keine Information über den Umsetzungsstand.⁹⁸ Die befragte Vertreterin der ugandischen Zivilgesellschaft kommentiert:

„Was auch immer die Entscheidung einer Menschenrechtsinstitution oder eines Gerichtes, man braucht immer noch die staatlichen Behörden, um sie durchzusetzen. Und wenn der Staat nicht willens ist – und in den meisten Fällen ist er nicht willens – dann muss man zurück zum Gericht rennen, damit die Entscheidung durchgesetzt wird.“ (Uganda, Zivilgesellschaft)

Der Staat sei aber in den meisten Fällen nicht dazu bereit, Vollstreckungsbeamte einzusetzen oder Behörden die Anweisung zu erteilen, dass eine Entscheidung der Kommissionen befolgt werden muss. Selbst Kompensationen werden in vielen Fällen nicht ausgezahlt. Entsprechend herrsche viel Unmut in der Zivilgesellschaft und bei Betroffenen, was die Qualität der Ergebnisse angeht.⁹⁹

Begründet wird die mangelnde Ergebnisqualität mit einem Fokus der jeweiligen Regierung auf Investitions- und Entwicklungsförderung statt allfälligen Beschwerden, wie der Vertreter der ugandischen Zivilgesellschaft prägnant beschreibt:

„[...] Zugang zu Abhilfe bei Menschenrechtsverstößen ist ein riesiges Problem, speziell wenn sie im Kontext von großen multinationalen [Unternehmen] oder von Infrastrukturentwicklung stattfinden. Denn der Staat tendiert dazu, den Investor auf Kosten der betroffenen Person zu schützen.“ (Uganda, Zivilgesellschaft)

4.5 Fazit

Bei der deutschen Umsetzung der UN-Leitprinzipien fehlt es bislang an Maßnahmen, um im Ausland lebenden Betroffenen Zugang zu wirksamer außergerichtlicher Abhilfe zu ermöglichen.

Viele der in Kapitel 4.4 beschriebenen Probleme der Abhilfelandschaften in Indien und Uganda gehen auf Rechtsstaatsdefizite zurück und stehen nicht mit transnationalen Unternehmen in Verbindung. Hier bedarf es des politischen Willens des jeweiligen Gastgeberstaates, die rechtsstaatliche Qualität zu verbessern und zum Beispiel die eigene Umsetzung von Abhilfe-Bescheiden zu gewährleisten. Ebenso in den Bereich des politischen Willens der Gastgeberstaaten gehören die ausreichende staatliche Finanzierung der außergerichtlichen Abhilfe, zum Beispiel bei den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, sowie die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit. Beratung interner Prozesse in solchen Abhilfeeinrichtungen kann die Ergebnisqualität verbessern; dazu gehören zum Beispiel klare Befugnisse für Mitarbeitende in der Ermittlung von Sachverhalten oder auch innovative Modelle bei der Kooperation mit lokalen Gemeinschaften. Deutsche Entwicklungs- und Außenpolitik hat seit vielen Jahren Erfahrungen mit der Unterstützung von Nationalen Menschenrechts-

98 Uganda Human Rights Commission (2019), S. 196. Zu Indien, siehe den Jahresbericht der Nationalen Menschenrechtskommission: National Human Rights Commission India (2017): Der Rückstand an Fällen beträgt 40.766 Fälle: ebd., S. 294. Die Kommission bemängelt die Auffassung der Regierung bzgl. der mangelnden Verbindlichkeit ihrer Empfehlungen. mangelndes Mandat und unzureichende Personal- und Finanzausstattung ebd. S. 254, 264–265, 267–268.

99 Interviews Uganda, Zivilgesellschaft, internationale EZ-Organisation.

institutionen. Sie sollte diese bei zukünftigen Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) fruchtbar machen und weiterentwickeln. Ein NAP-Nachfolgeprozess sollte insgesamt die Zugänglichkeit von und die Information über außergerichtliche Mechanismen im Ausland verbessern. Um für die Betroffenen auch die Ergebnisqualität zu steigern, muss die Außen- und Entwicklungspolitik in Staaten am Anfang deutscher Wertschöpfungsketten in die Entwicklung von NAPs und die Stärkung von rechtsstaatlichen Institutionen investieren.

Insgesamt könnten viele der beschriebenen Defizite der Nationalen Kontaktstelle (NKS) ausgeglichen werden, wenn Betroffene im Ausland eine Außenstruktur mit Unterstützungsleistungen hätten – spiegelbildlich zu der Unterstützungsstruktur, die es für Unternehmen gibt, um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen. Eine solche Unterstützungsstruktur können vor Ort Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit genauso befördern wie die deutschen Botschaften im Ausland: Sie können Beschwerdeführer_innen den Weg zur NKS ebnen und sie bei der Beschwerdeführung unterstützen, so wie sie die Unternehmen unterstützen, die in einem Land tätig sind. Weil der Unterstützungsbedarf für eine erfolgreiche NKS-Beschwerde derzeit sehr hoch ist, müssen Bemühungen, die Zugänglichkeit des NKS-Mechanismus zu erhöhen, auch Stärkung und Schutz von Unterstützer- und Mittlerorganisationen beinhalten, die solche Beschwerden aufbereiten und begleiten.

Ein NAP-Nachfolgeprozess kann – im Bewusstsein der Probleme mit wirksamer außergerichtlicher Abhilfe in Gastgeberstaaten – die deutsche NKS als letzten Ausweg für betroffene Rechteinhaber_innen weiter ausbauen und stärken, damit es selbst dann Aussicht auf Abhilfe für Betroffene gibt, wenn Vor-Ort-Mechanismen sie nicht leisten können oder deren Entscheidungen nicht umgesetzt werden.

4.6 Literatur

Ang, Lawrence / Buttle, Francis (2012): Complaints-handling processes and organisational benefits: An ISO 10002-based investigation. In: *Journal of Marketing Management* 28 (9-10), S. 1021–1042

Buhmann, Karin (2018): Analysing OECD National Contact Point statements for guidance on human rights due diligence: Method, findings and outlook. In: *Nordic Journal of Human Rights* 36 (4), S. 390–410

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a): Peer Review of the German NCP. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/presentation-der-deutschen-kontaktstelle-peer-review-report.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (abgerufen am 10.10.2019)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b): Verfahrensleitfaden der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Stand: 25.02.2019. Angenommen in der Sitzung des Interministeriellen Ausschusses OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen vom 25. Februar 2019. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/verfahrensleitfaden-der-deutschen-nks.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 10.10.2019)

Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020

Caitlin, Daniel u.a. (2015): Remedy remains rare. An analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct. Amsterdam: OECD Watch. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2015/06/Remedy-Remains-Rare.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Cantù Rivera, Humberto (2019): National Action Plans on Business and Human Rights: Progress or mirage? In: *Business and Human Rights Journal* 4 (2), S. 213–237

The Collaboration on International ICT Policy for East and Southern Africa (2018): National information technology survey. 2017/18 report. <https://www.nita.go.ug/sites/default/files/publications/National%20IT%20Survey%20April%2010th.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Deutscher Bundestag (09.07.2019): Bericht der Bundesregierung über die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2018, Drucksache 19/11670

Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, 2. Auflage. https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

European Center for Constitutional and Human Rights (2015): ECCHR Evaluation. Die OECD-Verfahren zu Überwachungstechnologie gegen Gamma und Trovicor sowie zu Arbeitsbedingungen in Asien gegen KiK, C&A und Karl Rieker. https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/OECD-Verfahren_Evaluation_2015_03_10.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

FIAN Deutschland e.V. (2019): Kaweri Kaffee Plantage (Uganda) – Chronologie des Gerichtsverfahrens. https://www.fian.de/fileadmin/user_upload/bilder_allgemein/Fallarbeit/mubende/Chronologie_Kaweri_2001-2019_Juli.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

FIAN International (2017): Landgrabbing und Menschenrechte. Die Rolle von EU-Akteuren im Ausland. https://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/Land_Grabbing/2017_Landgrabbing_und_Menschenrechte.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Forum Menschenrechte u.a. (2014): Empfehlungen an die Bundesregierung zur Einführung eines effektiven Beschwerdemechanismus im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Dokumentationen/Policy_Paper_OECD_Beschwerdeverfahren_final_2014.09.30.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Fundamental Rights Agency (FRA) (2017): Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level. <https://fra.europa.eu/en/opinion/2017/business-human-rights> (abgerufen am 10.10.2019)

Government of India, Ministry of Corporate Affairs (2019): National Action Plan on Business and Human Rights. Zero Draft. http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/NationalPlanBusinessHumanRight_13022019.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

International Commission of Jurists (2011): Access to justice: Human rights abuses involving corporations. India. <http://www.indianet.nl/pdf/AccessToJustice.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Knuckey, Sarah / Eleanor Jenkin (2015): Company-created remedy mechanisms for serious human rights abuses: A promising new frontier for the right to remedy? In: *The International Journal of Human Rights* 19 (6), S. 801–827

Krajewski, Markus / Bozorgzad, Marzieh / Heß, Ronja. (2016): Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking human rights more seriously? In: *ZaöRV* 76 (2), S. 309–340

Lizarazo-Rodríguez, Liliana (2018): The UN Guiding Principles on Business and Human Rights'. Methodological challenges to assessing the third pillar: Access to effective remedy. In: *Nordic Journal of Human Rights* 36 (4), S. 353–370

McGregor, Lorna / Murray, Rachel / Shipman, Shirley (2019): Should National Human Rights Institutions institutionalize dispute resolution? In: *Human Rights Quarterly* 41 (2), S. 309–339

National Human Rights Commission India

(2017): Annual report 2015-2016. http://nhrc.nic.in/sites/default/files/NHRC_AR_EN_2015-2016_0.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Norway National Contact Point (2014): Peer

review process. Final report of the peer review delegation. <http://www.responsiblebusiness.no/files/2014/02/Peer-review-report-NCP-Norway.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

OECD Watch (2015): Remedy Remains Rare. An analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct.

<https://www.oecdwatch.org/2015/06/01/remedy-remains-rare/> (abgerufen am 10.10.2019)

OECD Watch (2017): OECD Watch submission to the 2017 peer review of the German NCP. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2017/06/OECD-Watch-Submission-to-the-2017-Peer-Review-of-the-German-NCP.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

OECD Watch (2019): The state of remedy under the OECD Guidelines. Understanding NCP cases concluded in 2018 through the lens of remedy. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2019/06/State-of-Remedy-2018-2019-06-08.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

OECD Watch / Business & Human Rights Resource Centre (2019): Use with caution.

The role of the OECD National Contact Points in protecting human rights defenders. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2019/06/Reprisals-NCP-system.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018): OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point peer reviews: Germany. <https://mneguidelines.oecd.org/Germany-NCP-Peer-Review-2018.pdf> (abgerufen am 10.10.2019)

Paré, Mona / Chong, Tate (2017): Human rights violations and Canadian mining companies: Exploring access to justice in relation to children's rights. In: *The International Journal of Human Rights* 21 (7), S. 908–932

Rees, Caroline (2008): *Grievance mechanisms for business and human rights. Strengths, weaknesses and gaps.* Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/programs/cri/files/workingpaper_40_Strengths_Weaknesses_Gaps.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Shaffer, Austin / Zilliox, Skylar / Smith, Jessica (2017): Memoranda of understanding and the social licence to operate in Colorado's unconventional energy industry. A study of citizen complaints. In: *Journal of Energy & Natural Resources Law* 35 (1), S. 69–85

Uganda Human Rights Commission (2019): The 21st annual report 2018. http://uhrc.ug/system/files_force/ulrc_resources/21ST%20ANNUAL%20REPORT%20PRINTED%20AND%20LAUNCHED-compressed.pdf?download=1 (abgerufen am 10.10.2019)

United Nations Conference on Trade and Development (2013): World investment report

2013. Global value chains: Investment and trade for development. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

UN, General Assembly (2017): Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. UN Doc. A/72/162

UN, OHCHR (2017): Accountability and Remedy Project Part II: State-based non-judicial mechanisms. State-based non-judicial mechanisms for accountability and remedy for business-related human rights abuses: Supporting actors or lead players? Discussion paper prepared for the 6th UN Annual Forum on Business and Human Rights Rights, Geneva, 27-29 November 2017. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/ARPII_%20DiscussionpaperonPhase2forUNForum_FINAL.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Working Group on Human Rights in India and the UN (WGHR) (2017): Human Rights in India. Joint stakeholders' report. https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/india/session_27_-_may_2017/js14_upr27_ind_e_main.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

5 Entwicklungen in Themen- gebieten der vorherigen Menschenrechtsberichte

In Kürze

- Das Bundesverfassungsgericht hat im Mai 2019 die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz für verfassungswidrig erklärt. Die beanstandeten Vorschriften wurden daraufhin vom Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2019 aufgehoben. Die meisten Bundesländer haben ihre Landes- und Kommunalwahlgesetze ebenfalls im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst.
- Seit dem 1. August 2018 gibt es für subsidiär Schutzberechtigte eine Kontingentierung (1000 Personen pro Monat) des Familiennachzugs.
- Der Europarat hat im April 2018 Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zu Kindern inhaftierter Eltern verabschiedet: Kinder inhaftierter Eltern haben das Recht auf regelmäßigen, persönlichen und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen. Die Justizministerkonferenz der Länder hat sich im Juni 2018 mit der Situation von Kindern inhaftierter Eltern befasst und wird – voraussichtlich 2020 – Empfehlungen für den Justizvollzug erarbeiten.
- Die Bundesregierung stellte als Reaktion auf den Mord an dem Journalisten Jamal Khashoggi zwischen Oktober 2018 und März 2019 Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Saudi Arabien ein. Anders als im Koalitionsvertrag vereinbart, wurden weiterhin Genehmigungen für Rüstungsexporte an andere an der Jemen-Intervention beteiligte Staaten erteilt.
- Im Juni wurden die Rüstungsexport-Richtlinien („Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“) reformiert: Der Export von Kleinwaffen in Länder außerhalb der NATO und der EU ist grundsätzlich verboten; bleibt im Einzelfall allerdings weiterhin möglich. Eine weitergehende menschenrechtliche Reform der „Politischen Grundsätze“ ist bisher nicht ge-

lungen: Die Menschenrechtslage ist weiterhin kein entscheidendes Kriterium bei der Genehmigung von Rüstungsexporten.

5.1 Einleitung

Im Anschluss an die vorherigen Menschenrechtsberichte an den Bundestag werden in diesem Kapitel einige Themen der Vorjahre aufgegriffen. Ziel ist es, einerseits zu zeigen, welche politischen und rechtlichen Entwicklungen es in ausgewählten Themenbereichen gab. Andererseits werden in einigen Themenfeldern aktuelle Daten, Statistiken und Studien vorgestellt, um die wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Fortentwicklung zu dokumentieren.

5.2 Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Das Thema Wahlrechtsausschlüsse war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht 2016. Es wurde dort ausführlich dargestellt¹ und 2017 und 2018 fortgesetzt.² Im Fokus steht hier ein zentrales politisches Grundrecht, das grundsätzlich unterschiedslos allen erwachsenen Staatsbürger_innen offenstehen muss und von dem Menschen nicht aufgrund einer Behinderung ausgeschlossen werden dürfen. Denn auch Menschen mit Behinderungen haben das uneingeschränkte Recht, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden (Artikel 29 UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK).

Seit Ende des letzten Berichtszeitraums (Juni 2018) hat sich die Sach- und Rechtslage in Deutschland in Übereinstimmung mit Artikel 29 UN-BRK grundlegend verbessert: Sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene sind die Wahlrechtsausschlüsse von Menschen, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein_e Betreuer_in bestellt ist, und von

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 114–120.

² Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 41–42; Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), S. 132–134.

schuldunfähigen Straftäter_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, inzwischen weitgehend aufgehoben.

Der Deutsche Bundestag hat am 16. Mai 2019 beschlossen, die entsprechenden Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz (§ 13) und im Europawahlgesetz (§ 6a) mit Wirkung zum 1. Juli 2019 aufzuheben.³ Bei der Europawahl am 26. Mai 2019, die noch vor Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes stattfand, konnten die betreffenden Menschen mit Behinderungen bereits auf Antrag ihre Stimme abgeben. Dies hatte das Bundesverfassungsgericht im Eilverfahren verfügt.

Ausgangspunkt war eine Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 aufgrund mehrerer Wahlprüfungsbeschwerden gegen die Bundestagswahlen 2013 und 2017.⁴ In seinem Beschluss stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen nach § 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz sowohl gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als auch gegen den Gleichheitssatz verstoßen und daher verfassungswidrig sind. Das Bundesverfassungsgericht räumte dem Gesetzgeber keine Übergangsfrist zur Neuregelung ein.⁵

Bezüglich der Landtags- und Kommunalwahlen haben elf Bundesländer die Wahlrechtsausschlüsse aufgehoben⁶, in zweien der übrigen fünf Länder sind entsprechende Gesetzentwürfe in der parlamentarischen Beratung.⁷

3 Deutscher Bundestag (2019): Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 18.06.2019. In: Bundesministerium des Innern (Hg.): Bundesgesetzblatt/1.Teil (23), S. 834.

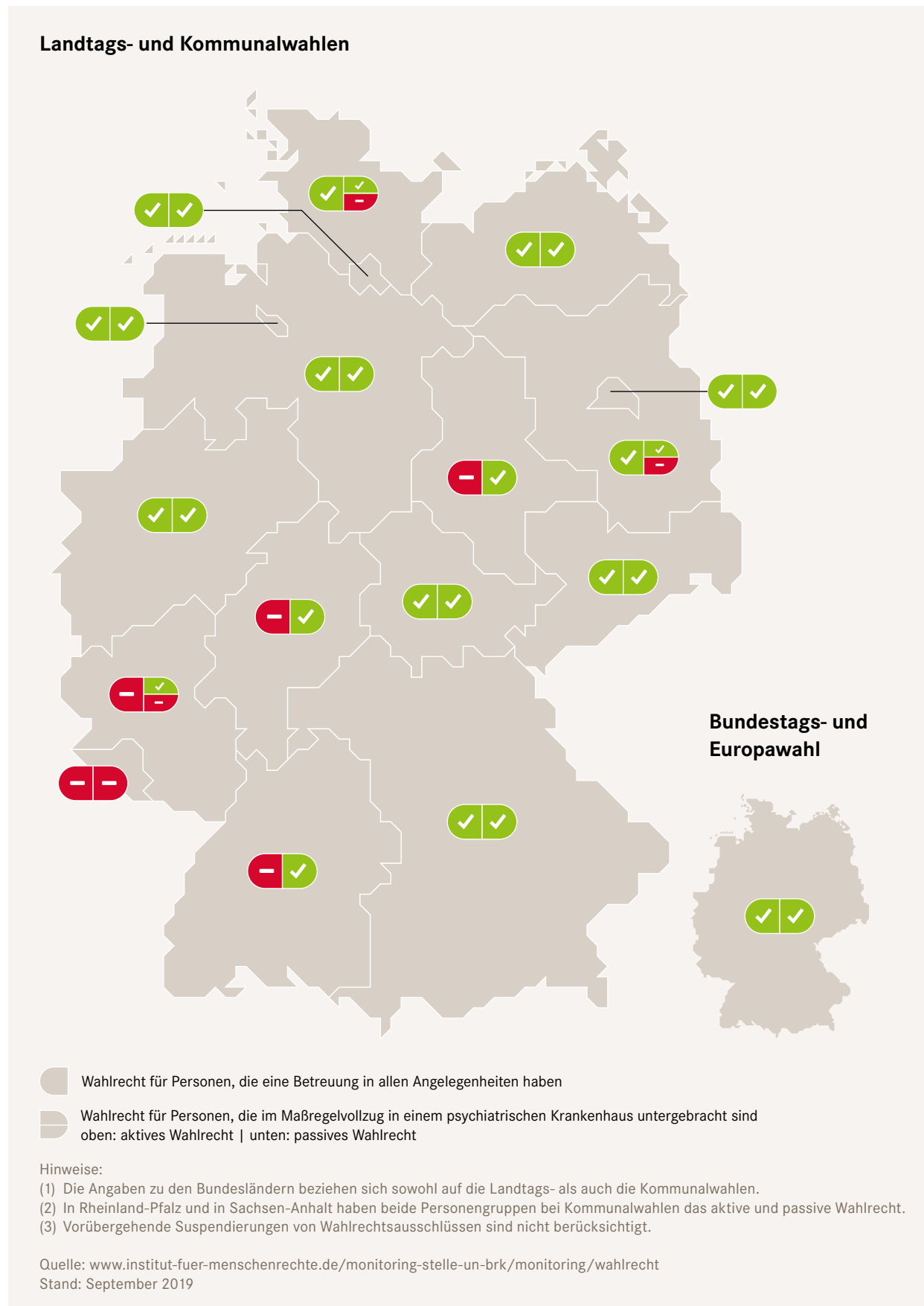
4 Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte in diesem Verfahren 2016 im Rahmen einer Amicus-Curiae-Stellungnahme für die Unvereinbarkeit der Wahlrechtsausschlüsse mit der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Grundgesetz votiert (Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b)).

5 Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 138–140.

6 Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen (Stand 30.09.2019).

7 Hessen, Sachsen-Anhalt (Stand 30.09.2019).

Abbildung 9: Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen



5.3 Familiennachzug

Das Thema Familiennachzug wurde bereits in den Menschenrechtsberichten 2016, 2017 und 2018 aufgegriffen und fortgeführt.⁸

Das Recht auf Familienleben ist grund- und menschenrechtlich verbrieft, beispielsweise in Artikel 6 Grundgesetz oder Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sofern minderjährige Kinder betroffen sind, ist außerdem die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) zu beachten. Danach sind Anträge zur Familienzusammenführung ausdrücklich „beschleunigt“ zu behandeln (Artikel 10 Absatz 1 UN-KRK), wobei das Kindeswohl der betroffenen Kinder als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK).⁹

Seit 1. August 2018 besteht eine gesetzliche Kontingentierung (1000 Personen pro Monat) des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten.¹⁰ Danach kann Familienmitgliedern der Kernfamilie (Ehegatt_innen, Eltern, minderjährigen Kindern) für den Nachzug nach Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden. Es besteht allerdings kein gesetzlicher Anspruch darauf. Im Fall unbegleiteter Minderjähriger kann zwar den Eltern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, nicht aber den minderjährigen Geschwistern.¹¹

Die Umsetzung der seit August 2018 gültigen Regelung durch die beteiligten Behörden erfolgte zunächst nur sehr verzögert: Nach Angaben der

Bundesregierung wurden im Zeitraum August bis Dezember 2018 nur 2612 Visa auf Grundlage der Regelung erteilt.¹² Für 2018 wurde zwar vereinbart, dass bei Unterschreiten des monatlichen Kontingents von 1000 eine entsprechend höhere Anzahl von Visa in den Folgemonaten erteilt werden könne. Diese Vereinbarung konnte allerdings nicht verhindern, dass in den ersten fünf Monaten seit Geltung bis Ende 2018 weit weniger als 5000 Visa erteilt wurden. Im Zeitraum Januar bis April 2019 wurden 4212 Visa erteilt.¹³

Den Familiennachzug auf ein Kontingent von 1000 Menschen pro Monat zu begrenzen, hat weitreichende Folgen: Die Kontingentierung führt zu langen Wartezeiten, verbunden mit großer Ungewissheit für die Betroffenen. Sie verhindert die effektive Inanspruchnahme des Rechts auf Familienleben. Studien untermauern bereits seit einigen Jahren, dass das Warten auf die Familienmitglieder und die Unsicherheit über deren Verbleib bei den betroffenen Menschen zu Perspektivlosigkeit und Verzweiflung führt und letztlich die Integration in Deutschland erschwert;¹⁴ das gilt insbesondere für unbegleitete Minderjährige.¹⁵

Gerichtliche Bewertungen, ob die vom Gesetzgeber vorgenommenen Kontingentierung grund- und menschenrechtlich zulässig ist, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, gibt es bisher nicht.

8 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 103–105 (2017), S. 35–36; Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), S. 124–126.

9 Siehe dazu auch VG Berlin, Urteil vom 7.11.2017 – VG 36 K 92.17 V. sowie Cremer (2018).

10 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 12. Juli 2018). BGBl. I 2018, S. 1147.

11 Zu dieser Problematik, insbesondere mit Blick auf unbegleitete Minderjährige, die gemäß Art. 16a Grundgesetz als asylberechtigt oder als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, siehe Cremer (2017). UNHCR Deutschland (2017) zum Begriff der Familie im Kontext von Familienzusammenführungen, S. 138–144.

12 Deutscher Bundestag (20.02.2019), S. 9611.

13 Deutscher Bundestag (15.05.2019), S. 12129.

14 Christ, Simone (2019), S. 6, 32; Gambaro u.a. (2018).

15 Siehe beispielsweise die Versorgungsberichte der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2018), S. 23. Siehe weiterführend zur Situation unbegleiteter Minderjähriger auch Deutscher Bundestag (23.01.2019).

5.4 Kinder Inhaftierter und ihr Recht auf persönlichen Kontakt

Das Recht von Kindern¹⁶ auf persönlichen Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil¹⁷ war eines der Schwerpunktthemen im Menschenrechtsbericht 2017.¹⁸

Die Inhaftierung eines Elternteils ist häufig ein zentraler Einschnitt im Leben ihrer Kinder. Denn nach der Inhaftierung ist ein direkter Kontakt mit dem inhaftierten Elternteil nur noch sehr begrenzt möglich und das häufig unter nicht kindgerechten Bedingungen. Die Bedingungen in den Justizvollzugsanstalten (JVAs) sind deutschlandweit sehr unterschiedlich: Familienfreundliche Angebote, die sich an Kinder Inhaftierter richten, gibt es nur in einzelnen Justizvollzugsanstalten (zum Beispiel kindgerechte Besuchsräume, Kontaktmöglichkeiten per Brief, Telefon, Video); entsprechende Schulungen für das Personal sind kein Standard; kindgerechte Informationen über die Haftsituation und Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten äußerst selten.¹⁹

Das Recht der Kinder auf Umgang mit beiden Elternteilen ist in Artikel 9 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verankert. Auch das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass sich aus Artikel 6 Absatz 2 und Absatz 3 Grundgesetz ein eigenes Recht des Kindes auf Umgang mit seinen Eltern ergibt.²⁰ Dieses Recht gilt auch dann, wenn durch staatliches Handeln, wie beispielsweise eine Inhaftierung, seine Ausübung erschwert möglich ist.

Im Berichtszeitraum war die Situation von Kindern von inhaftierten Eltern auch auf europäischer Ebene

ne Gegenstand von Diskussionen. Im April 2018 verabschiedete der Europarat (Ministerkomitee) Empfehlungen zu Kindern von inhaftierten Eltern: Die gefährdete und marginalisierte Situation von Kindern von inhaftierten Eltern wird ausdrücklich anerkannt. Diese benötigten Schutz vor Ausgrenzung und Diskriminierung. Der Europarat empfiehlt seinen Mitgliedsstaaten, den direkten und regelmäßigen Kontakt zwischen Kindern und beiden Elternteilen – auch dem inhaftierten Elternteil – zu ermöglichen, alternative Kommunikationsformate bereitzustellen, Fachkräfte hinsichtlich der besonderen Bedarfe und Rechte der Kinder zu schulen sowie Informationen über sämtliche Besuchsmöglichkeiten für Kinder transparent und kindgerecht zur Verfügung zu stellen.²¹

Die Justizministerkonferenz der Länder (JUMIKO) hat daraufhin im Juni 2018 den Strafvollzugsausschuss der Länder gebeten, „die für den Justizvollzug relevanten Empfehlungen zu prüfen, „best practices“ zu beschreiben und ggf. Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen zu unterbreiten“.²² Es wird damit gerechnet, dass sich die JUMIKO auf ihrer Sitzung im Frühjahr 2020 nochmals mit der Situation von Kindern von inhaftierten Eltern befassen wird.

Ein bundesweites Netzwerk Kinder von Inhaftierten hat sich im März 2018 mit einer Projektlaufzeit von zwei Jahren gegründet. Der Verein Treffpunkt e.V. in Nürnberg koordiniert das Projekt. Er baut aktuell für Kinder von Inhaftierten ein bundesweites Unterstützungssystem auf, um die Kommunikation und Unterstützung zwischen den unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen – kommunale Jugendhilfe einerseits und landesweit geregelter Justiz- und Strafvollzug andererseits – zu befördern. Eine Vernetzung zwischen spezialisierten Einrichtungen und Justizvollzugsanstalten gab es

16 Mit „Kindern“ sind gemäß Art. 1 der UN-KRK alle Menschen gemeint, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

17 Elternschaft wird im Kontext eines Familienbegriffs verstanden, der über die biologische Herkunftsfamilie hinausgeht, dies umfasst alle Formen gelebter Eltern-Kind-Beziehungen und setzt keine biologische Verwandtschaft voraus. Vgl. hierzu auch EGMR (2000): Urteil vom 13.7.2000, 25735/94, Rdnr. 43.

18 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 79–91.

19 Feige (2019).

20 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. April 2008 – 1 BvR 1620/04, Leitsatz 2 und Rn. 71 f.

21 EU, Council of Europe, Committee of Ministers (04.04.2018).

22 Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JUMIKO – 89. Sitzung 2018): Frühjahrskonferenz 6. und 7. Juni 2018. Beschluss TOP II, Kinder inhaftierter Eltern. https://www.justiz.bayern.de/media/pdf/jumiko2018/fruehjahr_2018/ii-25_mv_-_kinder_inhaftierter_eltern.pdf (abgerufen am 23.05.2019).

bislang nur vereinzelt auf regionaler Ebene. Die Anschubfinanzierung aus Mitteln der Stiftung Deutsche Jugendmarke des Projektes endet im Februar 2020, eine weitere Finanzierung ist noch nicht absehbar.

5.5 Rüstungsexporte

Das Thema Rüstungsexporte wurde schwerpunktmäßig im Bericht 2018 dargestellt.²³ Das Institut untersuchte dabei am Beispiel von Saudi-Arabien und anderen Staaten, die seit 2015 am Konflikt im Jemen beteiligt sind, ob die Praxis der Exportgenehmigungen durch die Bundesregierung den eigenen „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ entspricht. Die Bundesregierung will sich in ihrer Entscheidungspraxis danach richten. Die „Politischen Grundsätze“ verankern die Menschenrechte als wichtiges Entscheidungskriterium neben strategischen und sicherheitspolitischen Erwägungen.

Genehmigungspraxis

Nach dem Mord an dem Journalisten Jamal Ahmad Khashoggi im Oktober 2018 stellte die Bundesregierung Genehmigungen für Lieferungen von Rüstungsgütern durch deutsche Firmen nach Saudi-Arabien ein.²⁴ Im März 2019 verlängerte die Bundesregierung den Auslieferungsstopp für genehmigte deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien um weitere sechs Monate bis zum 30. September 2019 und stoppte Genehmigungen für Neuanträge von deutschen Firmen.²⁵

Rüstungsexporte in andere an der Jemen-Intervention beteiligte Staaten wurden nicht eingestellt.²⁶ Und auch der Exportstopp nach Saudi-Arabien war nicht von Dauer: Im Juni 2019 gab das Bundeswirtschaftsministerium an, dass Genehmigungen für den Export von sondergeschützten Geländewagen im Wert von knapp 850.000 Euro nach Saudi-Arabien erteilt worden sind.²⁷

Im Ergebnis setzte die Bundesregierung somit ihre im Koalitionsvertrag niedergelegte Vereinbarung, keine Genehmigungen mehr an Staaten zu erteilen, solange sie unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind, nur zeitweilig und partiell um.

Jemen-Konflikt

Diese Genehmigungspraxis ist vor dem Hintergrund des weiter eskalierenden Jemen-Konflikts äußerst bedenklich: Ein Bericht der vom UN-Sicherheitsrat 2015 mandatierten Untersuchungskommission für Jemen („Group of Eminent Experts“) von August 2019 kommt zu dem Schluss, dass alle Konfliktparteien vermutlich Kriegsverbrechen begangen haben.²⁸ Der Bericht konstatiert, dass weitere Waffenlieferungen (explizit werden die der USA, Großbritanniens, Frankreichs und des Irans genannt) den Konflikt verlängern. Wenn den Waffenimporteuren bekannt ist, dass mit den Gütern vermutlich humanitäres Völkerrecht gebrochen beziehungsweise Kriegsverbrechen begangen werden, lösen Waffenlieferungen eine Beihilfeverantwortung des genehmigenden Staates aus. Entsprechend empfiehlt die Untersuchungskommission allen Staaten mit Nachdruck, weitere Waffenlieferungen zu unterlassen.²⁹ Ende 2018 wurde bekannt, dass auch deutsche Waffen und Techno-

23 Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), S. 95–122.

24 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018) Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018, Frage Nr. 365. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/10-365.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 18.04.2019).

25 Dies betraf nur deutsche Firmen, nicht europäische Gemeinschaftsproduktionen mit deutschen Anteilen, siehe: Deutsche Bundesregierung (28.03.2019).

26 Im vierten Quartal 2018 werden unter anderem Genehmigungen im Wert von 40.188.518 Euro an die Vereinigten Arabischen Emirate erteilt und auch Ausfuhren nach Ägypten und Jordanien, vgl. Deutscher Bundestag (20.02.2019), S. 19. Im ersten Quartal 2019 wurden Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern an Kuwait und an Marokko erteilt, siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019).

27 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), S. 1.

28 UN, Human Rights Council (2019), Ziff. 30, 37, 41, 56, 79.

29 Ebd., Ziff. 92, 99b.

logien im Jemen in der Luft, auf See und an Land im Einsatz sind.³⁰ Die Bundesregierung sieht hierin auch keinen Verstoß gegen die von den Empfängerstaaten vorgelegten Endverbleibserklärungen.³¹ Endverbleibserklärungen sicherten lediglich ab, dass Rüstungsgüter in der Verfügungsgewalt des Empfängers verbleiben, sie erlaubten durchaus den Einsatz durch den Empfänger außerhalb seines Territoriums, so die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 23. Mai 2019.³²

Reform der „Politischen Grundsätze“

Ende Juni 2019 legte die Bundesregierung ihre im Koalitionsvertrag angekündigte Überarbeitung der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vor.³³ Sie verbietet dort im Grundsatz den Export von Kleinwaffen in Nicht-NATO oder EU-Staaten (III, 3.4). Dies ist an sich begrüßenswert. Allerdings bleiben auch Kleinwaffenexporte im Einzelfall weiterhin möglich.³⁴ Die „Politischen Grundsätze“ formulieren außerdem, dass sich die Bundesregierung an der 2017 begründeten europäischen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) orientieren will. Erst die Genehmigungspraxis wird zeigen, ob diese Orientierung sich in Richtung kohärenter europäischer Restriktionen oder Lockerungen bei Rüstungsexporten auswirken wird. Neu sind außerdem zusätzliche Verfahrensbestimmungen bezüglich der Endverbleibs und Post-Shipment-Kontrolle. Genehmigungen in Drittstaaten können abgelehnt werden, wenn der Empfänger keine Zustimmung zu einer Post-Shipment-Kontrolle gibt.

Bezüglich der Rolle der Menschenrechte als ein Kriterium für die Genehmigungspraxis gibt es keine Veränderungen in der Reform: Ihrer Beachtung im Empfängerland ist bei Entscheidungen „besonderes Gewicht“ beizumessen (I.2) und Genehmigungen für Exporte von Rüstungsgütern

werden grundsätzlich nicht erteilt, wenn „hinreichender Verdacht besteht, dass diese zur internen Repression [...] oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden.“ (I.3). Ebenso bestehen bleibt die Regelung, die Genehmigungen ausschließt, wenn ein Empfängerland in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt ist oder eine solche droht beziehungsweise durch den Export verlängert oder verschärft wird (III.7). Nicht zuletzt bleibt die Regelung erhalten, nach der die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch das Empfängerland bei Entscheidungen berücksichtigt wird (III.9).

Insgesamt ist damit eine Reform der „Politischen Grundsätze“, die die Menschenrechte als entscheidendes Kriterium verankert, im Juni 2019 nicht gelungen.

5.6 Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Oktober 2018, Frage Nr. 365. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/10-365.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 10.10.2019)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat April 2019, Frage Nr. 171. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/4-171.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.10.2019)

30 Deutsche Welle (05.12.2018); Deutsche Welle (26.02.2019); report MÜNCHEN Das Erste (26.02.2019).

31 Deutscher Bundestag (06.05.2019), S. 3.

32 „Dabei kann es grundsätzlich zu den legitimen Sicherheitsinteressen von Staaten zählen, Rüstungsgüter auch außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets oder der eigenen Hoheitsgewässer einsetzen zu können, z. B. im Rahmen von Manövern, Truppenbesuchen oder völkerrechtlich legitimierten Einsätzen (z. B. im Rahmen von VN-Missionen). Dies entspricht auch der internationalen Praxis.“ Deutscher Bundestag (06.05.2019), S. 2; Siehe auch Welt Online (05.04.2019).

33 Deutsche Bundesregierung (2019).

34 Deutsche Bundesregierung (2019), IV. 4 und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), S. 5.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a): Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Juni 2019 Frage Nr. 40. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/6-40.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 10.10.2019)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b): Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. betr.: „Die neuen Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung“ Bundestagsdrucksache: 19/12082. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/19-12082.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.10.2019)

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2018): Versorgungsbericht. Zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 4. aktualisierte Auflage. Berlin. http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/08/Versorgungsbericht_4.Auflage.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Christ, Simone (2019): „Gott sei Dank fühle ich mich jetzt nicht mehr als Flüchtling“. Alltagsleben und Integrationsprozesse geflüchteter Menschen. Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC). https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Working_Paper_5_2019.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Cremer, Hendrik (2017): Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige: Eltern dürfen nachziehen – Geschwister nicht? In: ZAR 37 (8), S. 312-318

Cremer, Hendrik (2018): Kein Recht auf Familie für subsidiär Schutzberechtigte? Zur Anwendung von § 22 Satz 1 AufenthG nach den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention. In: Asylmagazin 2018 (3), S. 65-70

Deutsche Welle (05.12.2018): Germany and Saudi Arabia: Weapons for a “strategic” partner. <https://www.dw.com/en/germany-and-saudi-arabia-weapons-for-a-strategic-partner/a-46573104> (abgerufen am 10.10.2019)

Deutsche Welle (26.02.2019): In Yemen war, coalition forces rely on German arms and technology. <https://www.dw.com/en/in-yemen-war-coalition-forces-rely-on-german-arms-and-technology/a-47684609> (abgerufen am 10.10.2019)

Deutsche Bundesregierung (2019): Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 10.10.2019)

Deutsche Bundesregierung (28.03.2019): Pressemitteilung 99: Verständigung der Bundesregierung zu Ruhensanordnungen und Gemeinschaftsprogrammen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/verstaendigung-der-bundesregierung-zu-ruhensanordnungen-und-gemeinschaftsprogrammen-1595750> (abgerufen am 10.10.2019).

Deutscher Bundestag (23.01.2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Zaklin Nastic, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/6702. Familiennachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Drucksache 19/7267

Deutscher Bundestag (20.02.2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Andrej Hunko, Zaklin Nastic und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/7188 – Rüstungsexporte Deutschlands 2018 in am Jemen-Krieg beteiligte Länder, Drucksache 19/7967

Deutscher Bundestag (20.02.2019): Plenarprotokoll 19/82

Deutscher Bundestag (06.05.2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, Omid Nouripour, Agnieszka Brugger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/9065 – Deutsche Waffenlieferungen an die im Jemenkrieg unmittelbar beteiligten Staaten anlässlich der Recherche von #GermanArms, Drucksache . 19/9895

Deutscher Bundestag (15.05.2019): Plenarprotokoll 19/100

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b): Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht zu den Wahlrechtsausschlüssen nach dem Bundeswahlgesetz (BWahlG) im Wahlprüfbeschwerdeverfahren (2 BvC 62/14). Eingereicht am 30. September 2016. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Amicus_curiae/Amicus_Curiae_Wahlrechtsausschluesse.pdf (abgerufen am 10.10.2019)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2016 – Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

EU, Council of Europe, Committee of Ministers (04.04.2018): Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents, CM/Rec(2018)5

Feige, Judith (2019): Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern. Einblicke in den deutschen Justizvollzug. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Gambaro, Ludovica u.a. (2018): Lebenszufriedenheit von Geflüchteten in Deutschland ist deutlich geringer, wenn ihre Kinder im Ausland leben. In: DIW Wochenbericht 85 (42), S. 905-916. <https://ideas.repec.org/a/diw/diwwob/85-42-2.html> (abgerufen am 10.10.2019).

report MÜNCHEN, Das Erste (26.02.2019): #GermanArms - Rechercheprojekt deckt Beteiligung Deutscher Waffen im Jemen-Krieg auf. <https://www.ardmediathek.de/daserste/player/Y3JpZDovL2Rhcy2Vyc3RlcmRlL3JlcG9ydCBtw7xuY2hlbi8zMzQwNzMxMS1Y2E0LTRkNjgtOGNiMy0xM2Y3MTBIMWMzNWl/> (abgerufen am 10.10.2019)

UNHCR Deutschland (2017): UNHCR Deutschland zum Begriff der Familie im Kontext von Familienzusammenführungen, In: Asylmagazin 2017 (4), S. 138-144

UN, Human Rights Council (2019): Situation of human rights in Yemen, including violations and abuses since September 2014. Report of the Group of Eminent International and Regional Experts as submitted to the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/42/17

Welt Online (05.04.2019): Wirtschaftsministerium: Einsatz deutscher Waffen im Jemen erlaubt. <https://www.welt.de/newsticker/news1/article191393287/Ruestung-Wirtschaftsministerium-Einsatz-deutscher-Waffen-im-Jemen-erlaubt.html> (abgerufen am 10.10.2019)

6 Anhang

6.1 Abbildungen

Abbildung 1: 70 Jahre Grundgesetz	34
Abbildung 2: Meilensteine des UN-Anti-Rassismus-Abkommens (ICERD)	36
Abbildung 3: Meilensteine der UN-Behindertenrechtskonvention	38
Abbildung 4: Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung Wohnungsloser	56
Abbildung 5: Dauer des Aufenthalts in der ordnungsrechtlichen Unterbringung in ausgewählten Bundesländern	66
Abbildung 6: Menschenrechtsbildung	94
Abbildung 7: UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte	111
Abbildung 8: Beschwerdeweg bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS)	116
Abbildung 9: Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen	136

6.2 Tabellen

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	22
Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen	24
Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	24
Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	25
Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	25
Tabelle 6: Maßnahmen der Länder zur Erfassung des Ausmaßes von Wohnungslosigkeit	46

6.3 Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CAT	UN-Konvention gegen Folter
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
Ebd.	Ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GG	Grundgesetz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
JMK	Jugendministerkonferenz
JUMIKO	Justizministerkonferenz der Länder
KdU	Kosten der Unterkunft
Kita	Kindertageseinrichtung
KMK	Kultusministerkonferenz
LSBTI	Lesben, Schwulen, Bi-, Intersexuelle sowie Transgender

NAP	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
NGO	Nichtregierungsorganisation(en)
NKS	Nationale Kontaktstelle
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
NRW	Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UN	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
UN-MRBT	Erklärung der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsbildung- und training
Vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN
BUNDESTAG | DEZEMBER 2019
ISSN 2511-1566 (Print)
ISSN 2567-5893 (PDF)

LIZENZ

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2019):
Entwicklung der Menschenrechtssituation in
Deutschland Juli 2018 – Juni 2019. Bericht an den
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.
Berlin

INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/
menschenrechtsbericht2019](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2019)

GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100 % Altpapier



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de